**الجامعة الإسلامية في لبنان**

**كلية الحقوق**

**قسم القانون العام**

# حكومة تصريف الأعمال في لبنان

## (بين النص التشريعي والممارسة)

**رسالة لنيل ماجستير في القانون العام**

**إعداد الطالب**

**عباس عبد المنعم قبلان**

لجنة المناقشة

| | |
|---|---|
| الأستاذ الدكتورزهير شكر | مشرفا |
| الأستاذ الدكتور خالد الخير | قارئا أول |
| الدكتور محمد شكر | عضوا |

2021 -2020

## إهداء

إلى أبي، الذي علمني أن الكرامة تزرع كلمة، فتنمو موقفا وتزهر حرية

إلى أمي، التي علمتني ان الدعاء لا يذهب الى الله، بل الله ياتي لمن يدعوه

إلى كل حر ومقاوم، تقلد الكرامة وتذرع بالدعاء، وما بدل تبديلا

**الشكر**

إلى كل من كان معي طيلة فترة إعداد هذه الرسالة محتملا ما قد يبدر مني

وأخص زوجتي وأولادي – فضل، كريم وأمير – والذين فرحوا أكثر مما فرحت

وإلى كل من ساعد وشجع ودعم

للجامعة الإسلامية في لبنان ، وأخص لجنة المناقشة

## المقدمة

الحكومة في الأنظمة البرلمانية هي التي تحكم فعليا وهي المحور الفعلي والأساسي في مجال عمل السلطة التنفيذية، وعليه، يكون من الطبيعي أن تسأل عن أفعالها، وعليها تقع المسؤولية السياسية.

فالسلطة التنفيذية، والحكومة منها، في النظام البرلماني، هي الطرف المسؤول سياسيا عن إدارة شؤون الحكم لأنها هي التي تمارس السلطة الفعلية.

وهكذا فإن الحكومة في الجمهورية البرلمانية اللبنانية تمارس صلاحياتها على هذا الأساس ووفقا لنص المادة ٦٥ من الدستور.

لقد إختلف دور الحكومة وصلاحياتها في النظام البرلماني اللبناني الذي أعطى مجلس الوزراء في تعديل ١٩٩٠ كيانا دستوريا مستقلا وأولى الحكومة صلاحيات لا ينازعها فيها أي من المؤسسات الدستورية الأخرى، إستنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يضمن لكل سلطة حرية عملها ضمن الحدود التي رسمها لها الدستور وفي إطار القوانين المعمول بها.

جاء في مقدمة الدستور اللبناني أن " النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"([1]).

وهذه الفقرة بالإضافة الى ما جاء من تعزيز لصلاحيات الحكومة وتوسيعها، كرست إستقلالية مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية لا تخضع للإمرة والإملاءات من قبل أي من المؤسسات الأخرى، دون ان يعني ذلك أن الحكومة صاحبة الصلاحية المطلقة في الإدارة والسياسة وغيرها. إذ وبالرغم من الدور الذي إكتسبته الحكومة بعد التعديلات، إلا انها تبقى خاضعة للمساءلة والمحاسبة سواءا السياسية، والذي يبقى للبرلمان حق محاسبتها ومساءلتها ومعاقبتها (سحب الثقة) اذا لزم الأمر، أو تخضع للمساءلة الإدارية وذلك من خلال الرقابة القضائية على أعمالها.

بناء على ذلك فان السلطات الدستورية في النظام اللبناني تتساوي من الناحية القانونية دون أن تسيطرة إحداها على الأخرى، أو أن تتبع لها، وينعكس هذا التساوي والإستقلالية من ناحية أخرى ضرورة في التعاون بين هذه السلطات.

وهذه الكينونة وهذه الصلاحيات التي إكتسبها مجلس الوزراء (ما يعني الحكومة)، لم نكن نعهدها من قبل، إذ لم يكن من الممكن الإشارة الى الحكومة إلا ربطا برئيس الجمهورية الذي تختزل بشخصه كافة أعمال وصلاحيات السلطة الإجرائية، حيث أنيطت به السلطة الإجرائية

---

[1] - الفقرة هـ من مقدمة الدستور اللبناني

التي يتولاها "بمعاونة" الوزراء وفقا لأحكام الدستور كما جاء في نص المادة ١٧ من الدستور قبل تعديلها.

في حين أن المادة ٦٢ من الدستور اللبناني قبل تعديلها قد أعطت وفي حالة محددة، شيئا من الإستقلالية لمجلس الوزراء، إذ نصت على أنه في " حال خلو سدة الرئاسة لأية علة كانت تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء "

لذلك فإن البحث في دور وصلاحيات الحكومة قبل التعديل ينتهي الى رئيس الجمهورية في حين أن المسؤولية عن أعمال الوزراء لا تصل اليه إذ كان" يتحمل الوزراء إجماليا تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة وإفراديا تبعة أفعالهم الشخصية " بحسب نص المادة ٦٦ قبل التعديل.

فالحكومة في مرحلة ما قبل الطائف بهيئتها الجمعية او أعضائها فرادى كانوا أشبه بموظفين أو مستشارين لدى رئيس الجمهورية.

وما كان من دور للحكومة قبل تعديل الطائف لا ينطبق على واقع الحال فيما بعده في شتى المجالات.

فبعد أن قلصت التعديلات الأخيرة صلاحياته الى حدودها الدنيا، لم يعد من وصاية لرئيس الجمهورية على الحكومة، ولا إستتباع لها أو إلحاق به، ولم يعد الوزراء مجرد معاونين له، بل رؤساء في وزاراتهم، وحتى رئيس الحكومة الذي هو رأس المؤسسة التي ينتمي اليها الوزراء، فهو ليس رئيسا لهم بالمعنى الحرفي للكلمة، إنما "يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل " ([2]).

ومع هذا التبدل الكبير والتحول في دور السلطة التنفيذية الذي يتماشي وطبيعة النظام البرلماني الذي طبع به لبنان منذ قيامه وبإختلاف المراحل التي مر بها، الا أن التغير في طبيعة وصلاحيات الحكومة إصطدم بعقبات كأداء، حولت هذا التطور في النظام في مراحل كثيرة الى نقمة وبلاء تعصف بالمجتمع اللبناني وتنذر بتصدع النظام وإنهياره.

من هذا العقبات أو الأزمات التي نجمت عن هذا التبدل في دور الحكومة وعملها، صلاحياتها في المرحلة ما بين إستقالتها أو إعتبارها كذلك وبين صدور مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة والتي ينتقل اليها بإجماع الآراء صلاحية تصريف الأعمال لحين نيلها الثقة من قبل مجلس النواب، وهذا ما يعرف بمرحلة تصريف الأعمال. لذلك أطلق على الحكومة في هذه المرحلة " حكومة تصريف الأعمال " وهو ما يدور حوله بحثنا هذا.

[2] ـ الفقرة ٧ من المادة ٦٤ من الدستور اللبناني

**فما هي الأسس القانونية لمفهوم حكومة تصريف الأعمال**

إن مبدأ تصريف الأعمال هو مبدأ دستوري يرجع أساسه لسببين رئيسيين،

الأول: دستوري ذو طابع سياسية يتعلق بزوال المسؤولية السياسية للحكومة، عند تحولها الى تصريف الأعمال وهذا يتأتى من أمرين :

1 - فقدانها ثقة البرلمان التي تنالها الحكومة عند تقديمها برنامجها الذي تدير البلاد من خلاله . حيث من المعلوم في النظام البرلماني أن الحكومة لا تباشر عملها و صلاحياتها الدستورية إلا عندما يمنحها البرلمان ثقته، وعليه، تكون مسؤولة سياسيا أمامه وتخضع لرقابته.

2 -عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها كذلك وهذا أمر وبخلاف سحب الثقة ، دائم الحدوث ومتكرر، وهو محكوم بجملة من الإستحقاقات الدستورية نصت عليها المادة ٦٩ من الدستور اللبناني .

الثاني: ذو طابع إداري يرتبط بضرورة إستمرار الحكومة بإدارة الشأن العام ريثما يصدر مرسوم تشكيل حكومة جديدة وهو ما يعرف بمبدأ إستمرار عمل المرافق العامة ولعل هذا يرتبط به إستمرار الدولة إن لم يكن وجودها.

ومن المعلوم أيضا أن مرحلة تصريف الأعمال يمكن لها ان تطول لأشهر ان لم نقل لأكثر من ذلك.

إذ ما من نص تشريعي او إجتهاد (عدا نيل الحكومة الثقة) يحدد المدة الزمنية التي يمكن أن تنهي هذه المرحلة.

فالمشترع الدستوري في لبنان ترك مدة تصريف الاعمال دون أن يضع حدا لها، وكذلك مهلة الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة لم يعمد أيضا الى وضع حد لاستمراريتها.

فكيف يمكن له أن يعهد اليه بتشكيل الحكومة وان يكون خارج كل القيود ولا يمكن لاي سلطة دستورية أن تلزمه في إنهاء عملية التكليف او التأليف إن أراد أن يطيل أمدها ؟.

وقد رافق هذا التطور في عمل الحكومة إرتياب كبير لدى الكثيرين فيما يتعلق بصلاحياتها وأبرز هذا الإرتياب كان حول دور الحكومة وصلاحياتها في مرحلة تصريف الأعمال، خاصة وأن المشترع الدستوري لم يتوسع في تحديد ماهية الأعمال التي يشملها التصريف، و إكتفى بالأشارة الى ذلك بنص يحتاج الى الكثير من التمحص والتدقيق لمعرفة ما يرمي اليه المشترع، إذ أشار الى أنه " لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها أوإعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال "([3])

فإنقسمت الآراء الفقهية وتعددت حول طبيعة حكومة تصريف الأعمال، مفهومها، دورها صلاحياتها، وحدودها المفتوحه على نظرية الظروف الإستثنائية. والأهم من ذلك ما هي الأعمال التي يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بها وممارستها.

ولعل هذا الإنقسام مرده الى أسباب عديدة أبرزها:

أولا- ندرة النصوص الدستورية التي تشير الى الأعمال التي يمكن للحكومة في هذة المرحلة ممارستها والقيام بها، وكذلك قلة الإجتهادات التي تبين بشكل حاسم مقاصد المشترع فيما تضمنته المادة 64 من دستور، "المعنى الضيق لتصريف الأعمال" أضف الى ذلك التباين الحاصل بين هذه الإجتهادات وخاصة تلك الصادرة عن مراجع مختلفة.

ثانيا – الأثر السلبي للتحاصص الطائفي الذي ترتكز اليه بنية النظام اللبناني وسعي كل فريق طائفي لتحصين موقعه ومكتسباته، وضمور شعور المواطنة أمام حقوق الطائفة أو المذهب.

ويظهر هذا الأمر بوضوح من خلال الآراء والمواقف والدراسات لمعظم الذين يتعرضون لعمل الحكومة وصلاحياتها في مرحلة تصريف الأعمال، حيث لا يستطيع معظم هؤلاء أن يخفوا منطلقاتهم الطائفية أو المذهبية في ذلك.

ويبقى ان هذا الإختلاف في تفسير النص الدستوري سواء أكان لجهة عمل الحكومة في هذه المرحلة وماهية الأعمال التي يمكن لها ممارستها "المعنى الضيق " أو لجهة الحكومة المستقيلة نفسها او المعتبرة كذلك ، إذ يعتبر البعض ان الحكومة تكون مستقيلة حين صدور

---

[3] - الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور اللبناني

مرسوم إعتبارها كذلك وصدور مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة حيث جرى العرف أن يصدرا متلازمين ، فيما يرى البعض الأخر أن إستقالة الحكومة تكون واقعة لحظة تقديم رئيسها إستقالتها أو عند إستحقاق شروط إعتبارها مستقيلة وذلك وفقا لنص المادة ٦٩ من الدستور، يبقى هذا يؤسس لمرحلة غير مستقرة تتعرض لها الدولة تظهر آثارها في شتى المجالات بدءا من حاجات المواطنين اليومية وصولا الى مصلحة الدولة العليا .

ولا شك بأن الحكومة تمارس عملها وفقا لرؤيتها التي تنفرد بوضعها، وعند إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة، ولا يجوز من حيث المبدأ ولحين تشكيل حكومة جديدة تكليفها باية إختصاصات، عدا تلك الأعمال العادية التي تمارس بشكل يومي وتتعلق بمصالح المواطنين، أو تلك التي ترتبط بمهل قانونية محددة، وذلك لتعذر ممارسة الرقابة البرلمانية عليها.

فالرقابية البرلمانية من أهم الوظائف التي يمارسها المجلس النيابي، فهي تدفع بالسلطة التنفيذية الى التصرف في حدود الشرعية وتمنعها من أن تتحول الى سلطة جامحة.

إذ عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها كذلك كيف يعود للبرلمان أن يمارس رقابته على مؤسسة دستورية لم تعد مسؤولة أمامه، وحتى يمكن إعتبارها غير قائمة من الناحية الدستورية، وان ما تقوم به تقوم به كإدارة ليس الا، ورقابته حينها تكون مجردة من سلطة العقاب، فكيف يمكن له أن يسقط حكومة مستقيلة او معتبرة كذلك.

ويبقى أن نشيرالى أنه في لبنان لا تكون القواعد الدستورية أو القانونية هي الحكم والفصل في كثير من الأحيان، فهي ، أي هذه القواعد تبقى قائمة ما دامت لا تتعارض مع مصلحة هذا الشريك الطائفي في الحكم او ذاك ، بخلاف ما تكون عليه مرحلة تصريف الأعمال في دول اخرى ، والتي تتجاوزت في كثيرمن الأحيان إعتبار أن الحكومة مستقيلة وتتصرف كما لو أنها غير مستقيلة كما سيمر معنا في فرنسا أو في بلجكا مع فارق انه في هذه الدول تكون مصلحة الدولة والمجتمع هي الأساس، أما في لبنان فمصلحة الطائفة او المذهب وبعدها فلكن الطوفان.

مندرجات البحث

وعليه، في مرحلة تصريف الأعمال، ما المقصود بتصريف الأعمال، وما هي تلك الأعمال التي يكون من واجب الحكومة في هذه المرحلة القيام بها، وما معنى التصريف وحدوده، وهل تلتزم الحكومات في هذه المرحلة بتعريف واضح وثابت لتصريف الأعمال؟ وهل يمكن لما يعتبر تصريفا للاعمال في مرحلة ما تقوم به الحكومة المولجة بذلك أن لايكون كذلك في مرحلة تصريف أعمال في مرحلة أخرى ومع حكومة تصريف جديدة ؟. ما يعني، هل ينسحب تصريف الأعمال حدودا ومضمونا نمطا واحد في كل مراحل التصريف ومع مختلف الحكومات؟ خاصة إذا ما لاحظنا التفاوت والإختلاف في عمل الحكومات في هذه المراحل وممارساتها. وما هو أثر إستقالة الحكومة او إعتبارها كذلك على عمل باقي المؤسسات الدستورية وخاصة على عمل مجلس النواب، نظرا لترابط عمل هاتين المؤسستين بعضهما ببعض.

هذا ما سوف يتم بحثه في متن هذه الرسالة في فصلين مستقلين ينقسم كل منهما الى مبحثين والمبحث الى فقرات، وسوف نتعرض في الفصل الأول منها الى الأسس النظرية والتطبيقية لتصريف الأعمال، يتطرق المبحث الأول الى تحديد مفاهيم تصريف الأعمال وكذلك الأبعاد التي تحكم هذه المفاهيم.

اما في المبحث الثاني، يتناول البحث في شرعية تصريف الأعمال في الفقه حيث نسلط الضوء على نشأة تصريف الاعمال وتطوره والنصوص والإجتهادات التي تبين ذلك وكذلك الأعمال التي يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بها ونتناول أيضا الظروف الإستثنائية التي تنستند اليها السلطة في التوسع بممارسة اعمالها في ظروف معينة.

اما الفصل الثاني. سيكون البحث في ماهية الحكومة وكيانها الدستوري ودورها في مرحلة تصريف الأعمال في مبحثين منفصلين ينقسم كل بحث الى فقرات.

الأول، علاقة الحكومة بتصريف الأعمال ومتى وكيف تكون الحكومة حكومة تصريف وما هي حكومة تصريف الأعمال والرقابة على أعمالها وأثر ميثاق العيش المشترك في عملها،

وكذلك أثر إستقالتها على عمل البرلمان.

اما المبحث الثاني. فيتناول نتائج اعتبار الحكومة حكومة تصريف أعمال، التكليف والتأليف ،إنتقال الصلاحية الى مجلس الوزراء ، صلاحيات رئيسها قبل وبعد الإستقالة وأيضا الوزراء ، وهل يمكن للحكومة المستقيلة أن تجتمع وتتخذ القرارات ؟.

وفي نهاية البحث تكون خلاصة ما تقدم

# الفصل الأول :

# الأبعاد النظرية والتطبيقية لتصريف الأعمال

**تعتبر مرحلة تصريف الأعمال من المرحل الإستثنائية التي تمر بها الدول التي يكون النظام فيها برلماني ، وهذه المرحلة تختلف بين دولة وأخرى، إن من حيث المعايير التي تبين ماهية هذه المرحلة والأعمال التي تشملها أو من حيث المدة التي تدوم فيها ،.**

**فمن حيث المعايير، فهي تلتقي على إعتبار أن تصريف الأعمال ينجم عن حالة فراغ دستوري يشكله زوال الصفة الدستورية عن الحكومة التي تكون قد إستقالت أو إعتبرت كذلك، وهذه المرحلة، هي حاجة وضرورة إذ من غير الممكن أن تتوقف الحكومة المستقيلة عن ممارسة أي نشاط لها، لما لذلك من خطر واضح على مصلحة البلاد، لذلك تنص الدساتير في الأنظمة البرلمانية على ان تتبقى الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك مولجة في ممارسة صلاحيات الحد الأدنى حفظا للمصحلة العامة ، فيما تقوم الإجتهادات القضائية وخاصة الإدارية منها بتبيان ما إلتبس فيه أو فات النصوص الدستورية الإشارة اليه .**

**اما من حيث المدة الزمنية، فتتاثر هذه المرحلة بعوامل عديدة، أهمها الاستقرار السياسي والإجتماعي والظروف المحيطة بهذا البلد أو ذاك، ففي لبنان مثلا لا يوجد نص يحدد مدة تصريف الأعمال وما من سبيل لتقصير مدته بالرغم من الحاجة الملحة لذلك.**

**في المبحث الأول من هذا (الفصل الركائز الأساسية في تحديد مفهوم تصريف الأعمال) سنحاول البحث في هذه الإشكاليات. حيث ستتطرق الفقرة الأولى الى ماهية تصريف العمال والأبعاد السياسة والطائفية وفي الفقرة الثانية البعد الزمني، اما الفقرة الثالثة ستتطرق الى تطبيق تصريف الأعمال في بعض الدول كفرنسا توأم النظام البرلماني اللبناني، وبلجكا التي يعتبر دستورها مصدرا من مصادر الدستور اللبناني.**

**أما المبحث الثاني فسيبحث في مواءمة تصريف الأعمال للقواعد الدستورية والإجتهادات الفقهية، حيث تتناول الفقرة الأولى نشأة تصريف الأعمال وتطوره وفي الفقرة الثانية موقف الإجتهاد والفقه والأعمال التي يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بها اما الفقرة الثالثة فستكون للظروف الإستثنائية**

## المبحث الأول :

## الركائز الأساسية في تحديد مفهوم تصريف الأعمال:

قلما نجد في الفقه والاجتهادات القانونية والسياسية آراءا وقواعدا قانونية تتناول مفهوم تصريف الاعمال وتستفيض في شرحه وتفسيره، وتتحدث عن هذه الحالة المتجددة، والمتكررة والتي تلازم النظام اللبناني منذ سنوات طوال، وتشكل مظهرا من مظاهر تعقيدات النظام الطوائفي فيه .

وهي، أي تلك الحالة، تبدأ بنهاية حقبة دستورية أو سياسية وحلول أخرى. ففي المرحلة الاولى تكون الحكومة فيها مستقيلة أو معتبرة كذلك، وفي الثانية تكون قد تألفت الحكومة الجديدة ولم تنل ثقة البرلمان بعد.

ولا شك بأن هذا الواقع يستند إلى مبدأ دستوري يقضي بضرورة إستمرار الادارة والمرافق العامة في الدولة، وهو يعتبرمبدأ أساسيا لنظرية تصريف الاعمال وتكمن أهمية هذا المبدأ، أنه التجسيد الفعلي والتعبير العملي لقاعدة "أن لا فراغ في السلطة".

يقول العلامة الكبير إدمون رباط:" أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة وتطبيقا لمبدأ إستمرار الإدارة أن تبقى الحكومة المستقيلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه اليها إثر قبوله إستقالتها بتصريف الاعمال العادية"([4]).

إذا، فتصريف الأعمال هي الفترة التي إصطلح عليها ما بين إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة، وتشكيل حكومة جديدة وقبل نيلها الثقة.

[4] - بعد التعديل الدستوري أصبح إستمرار الحكومة بتصريف الأعمال بناءا على نص دستوري وليس بموجب قرار من الرئيس

وهي تكاد تشكل في بعض الأحيان واحدة من أشد المراحل التي تواجهها بعض الدول صعوبة ، وذلك بسب عدم قدرة تلك الدول على تشكيل حكومة جديدة في وقت قصير مما يعرض مصالحها للخطر .

وهذه المرحلة تختلف بإختلاف الدول وذلك تبعا للظروف والعوامل التي تؤثر في تركيب النظام القائم فيها .

ويشكل لبنان أنموذجا في تعقيدات الحياة السياسية والإدارية وغيرها التي تنجم عن مرحلة تصريف الأعمال هذه، وذلك بسبب تركيبة النظام الطائفية في لبنان وبسبب التأثير الكبير للعوامل الخارجية التي تشكل عاملا حاسما في تسيير الأمور في كثير من الأحيان .

**فقرة أولى: ماهية تصريف الأعمال**

يعد تصريف الأعمال من الضرورات التي أكد عليها دستور ما بعد الطائف، وهو محكوم أصلا بمبدأ عدم جواز حصول فراغ في المؤسسات العامة ، وتضطلع به الحكومة المستقيلة وفقا لما تقتضية المصلحة العليا للدولة، ولا يمكن للحكومة أن تتلكأ أو تعفي نفسها من ممارسة هذا الدور .

وبذلك فإنه "في الفترة الواقعة بين إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة وتشكيل الحكومة الجديدة لا يمكن لعجلة الدولة أن تتوقف، ولذلك تبقى الوزارة المستقيلة مولجة بتكليف من رئيس الجمهورية بتصريف الأعمال" (5)

إذ لا يمكن أن يؤدي الحد من صلاحيات الحكومة وحصرها الى الإضرار في مصلحة الدولة، لذلك فإن ممارسة الحكومة لهذه الصلاحيات أمر ضروري بل واجب من أجل إستمرار عمل المؤسسات.

---

1-مجلس شورى الدولة الغرفة الثالثة (برئاسة الأستاذ عبده عويدات، وعضوية المستشارين ولم نون وميشال عبود.قرار رقم 614 تاريخ 17\12\1969راشد\الدولة، مجلة القضاء الاداري 1970 ص 3

فالمشترع الدستوري بموجب تعديل 1990 ألزم الحكومة بالقيام بدورها في إدارة الشأن العام حين إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة، إلا أن حدود هذا المبدأ لم يتطرق اليه، سواء من حيث الأعمال التي يشملها التصريف، أومن حيث المدة الزمنية التي يجب أن يخضع لها .

ويرى في ذلك الفقيه الدستوري ادمون رباط " أن مصطلح تصريف الأعمال هو في محله الدستوري، وله مجالات تضيق وتتوسع الى أقصى الحدود حسب الظروف الاقتصادية و الإجتماعية القائمة في المجتمع، وذلك صيانة لمصلحة الدولة العليا" (6) .

لقد أجمع الرأي الغالب من الفقه "أن نظرية تصريف الأعمال موجودة فعلا، وأخذت مجالها في التطبيق العملي، وحيث أن القضاء الدستوري ساهم أساسا في إجلاء بعض جوانب الموضوع ، فمن الممكن أيضا أن تتحقق هذه النظرية بسيناريو آخر وهو عند حل البرلمان حيث تشترك كلتا الحالتان "إستقالة الحكومة وحل البرلمان "، في عامل مشترك واحد وهو فقدان الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، أو في أقل الأمر من جعل مثل هذه الرقابة غير منتجة لآثارها القانونية"(7).

ولأن عجلة الحياة لا يمكن أن تتوقف والمرافق العامة يجب أن تستمر في إدارة الشأن العام بغض النظر عن الوصف الدستوري للحكومة وما إن كانت مسؤولة بوصفها الجمعي كحكومة أمام المجلس النيابي أو بشكل فردي "فقد أوجد الفقه الدستوري نظرية تصريف الأعمال، وهذه القاعدة لم ينص عليها دستور ما قبل الطائف، بل كان معمول بها كمبدأ من مبادئ القانون الدستوري غير المكتوب، أما الدستور الفرنسي فهو أيضاً لم ينص عليها

---

6- ادمون رباط،استشارة منشورة في مجلة الحياة النيابية ،المجلد 78،اذار 2011 .

7 مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي - مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩

وإعتمد المبادئ العامة للقانون الدستوري في تطبيقها في دساتير الجمهوريات الأولى والثانية والثالثة والرابعة والخامسة، حول إستقالة الحكومة لفقدانها الثقة [8].

نص القانون التنظيمي في المغرب رقم 065,13 الصادر بتاريخ 2015/5/19 والمتعلق بتنظيم تسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها والذي يعتبر نظاما داخليا لمجلس الوزراء، في الباب الرابع منه على " القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها الأمور الجارية ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب " حيث جاء في المادة 37 " يراد بعبارة تصريف الامور الجارية إتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان إستمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان إنتظام سير المرافق العامة.
ولا تندرج ضمن " تصريف الامور الجارية " التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ، وكذا التعيين في المناصب العليا".

**أولاً: المسوغ السياسيّ لمفهوم تصريف الأعمال**

يعد منع الحكومة المستقيلة من القيام بممارسة عملها وإتخاذها التدابير التي تلزم الحكومة الجديدة المزمع تشكيلها وتقييد حريتها والحد من ممارستها لصلاحياتها الكاملة التي أولاها إياها الدستور عند نيلها الثقة، من المسوغات السياسية الذي يعطي مفهوم تصريف الأعمال بعده العملي ويبين مقاصده وعليه يكون من الممكن للحكومة المستقيلة"القيام بالأعمال التي لا

[8] ـ عبد الحميد الأحدب ، مقالة بعنوان (دستور ما قبل الطائف إعتمد على المبادئ القانونية في" تصريف الأعمال العادية " نشرت في جريدة اللواء بتاريخ ١٥ ١ـ ٢٠٢٠ .

ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل..." [9]

من الطبيعي أن دوام ممارسة الحكومة لصلاحياتها، يرتبط بدوام مسؤوليتها أمام مجلس النواب. ومن الطبيعي أيضا أن تؤدّي إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة إلى زوال هذه المسؤولية، مما يؤدي بالتالي إلى جعلها خارج الرقابة السياسية للسلطة التشريعية والتي تفقد قدرتها على التأثير الفعلي عليها وتسقط معها فاعلية التأثير أو ممارسة السلطة التشريعية قدرتها على سحب ثقتها من الحكومة.

وبما أنه من غير المنطقي في النظام البرلماني أن تكون أي من المؤسسات الدستورية غير خاضعة للمحاسبة وخارج حدود المسؤولية، لذلك فإن حدود سلطة الحكومة ومسؤوليتها ترتبط وجودا بثقة المجلس النيابي، وتبقى مسألة حجب الثقة عن الحكومة هي الآلية المتبعة في القانون الدستوريّ لتجسيد مبدأ المسؤولية.

لذلك فإن تصريف الأعمال في نهاية المطاف ليس سوى الحدّ من صلاحيات السلطة التنفيذية وتقليص دورها عند إستقالتها أو إعتبارها كذلك، وهذه هي النتيجة المنطقية التي تفرضها الطبيعة البرلمانيّة للنظام، طالما أن المجلس النيابي لا يستطيع ان يمارس دوره الرقابي عليها.

وقد جاء هذا المضمون في قرار شهير لمجلس شورى الدولة في لبنان " وحيث أن مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة آنفا ومنها الإستقالة وحيث ان زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق "الاعمال العادية" التي يوكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع

---

[9] (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 700 تاريخ 1995/5/15، منصور حنا هنود/الدولة)

ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها..."[10].

**ثانيا: البعد الطائفي في القواعد الدستورية والقانونية وإنعكاسه على عمل الحكومة:**

ظهر أثر الطائفية في النظام اللبناني منذ ما قبل الإستقلال وأن معالجتها ضرورة من اجل إستقرار النظام والحفاض على النسيج اللبناني ، فمنذ حكومة الإستقلال الأولى برئاسة الرئيس رياض الصلح كانت الدعوى الى إلغاء الطائفية السياسية من اجل تطوير النظام ، فجاء في بيان هذه الحكومة انه "من أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها فإن هذه القاعدة تقيد التقدم الوطني من جهة، وتشوه سمعة لبنان من جهة أخرى، فضلا عن أنها تسمم روح العلاقات بين الجماعات الروحية المتعددة التي يتألف منها الشعب اللبناني .وقد شهدنا كيف أن الطائفية كانت في معظم الأحيان أداة لكفالة المنافع الخاصة ، كما كانت أداة لإيهام الحياة الوطنية في لبنان إيهانا يستفيد منه الأغيار . ونحن واثقون أنه متى غمر الشعب الشعور الوطني الذي يترعرع في ظل الإستقلال ونظام الحكم الشعبي يقبل بطمأنينة على إلغاء النظام الطائفي المضعف للوطن " وأضاف البيان " أن الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفية ، هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان .وسنسعى لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله، ومن الطبيعي أن تحقق ذلك يحتاج إلى تمهيد وإعداد في مختلف النواحي ، وسنعمل جميعا بالتعاون تمهيدا وإعدادا حتى لا تبقى نفس الا تطمئن كل الإطمئنان الى تحقيق هذا الإصلاح القومي الخطير "[11] وكأن هذا البيان قد صيغ بالأمس وليس منذ عشرات السنين

---

[10] - مجلس شورى الدولة قرار رقم 614

[11] -عن الموقع الرسمي لمجلس الوزراء في لبنان صفحة الحكومات السابقة والبيانات الوزارية – وكذلك- أحمد زين الدين ( 97حكومة عرفها لبنان منذ 1926و ال 98 في مخاض الولادة 3/2 )

اللواء 1/23/ 2019 ص 3

## الطائفية في الدستور

جاء في مقدمة الدستور المعدل عام 1990 فقرة "ح" بأن "الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية".

وحيث أن الغاء الطائفية السياسية هو هدف وطني نسعى لتحقيقه، فإن ذلك يقودنا الى إعتبارأن الطائفية السياسية عائق في تشكيل نظام سياسي قائم على أسس وطنية يكون الأنتماء للوطن وليس للطائفة أو المذهب، هو المعيارالوحيد الذي يحكم تصرف الفرد والمجتمع .

وإذا ما أضفنا الى هذه الفقرة الفقرة " ي" من المقدمة نفسها " لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، فإن ذلك يؤدي الى أنه لا قيامة للنظام في لبنان ما لم تكن الطوائف الأساسية مجتمعة أو مجمعة على تحصين أو إستمرارعمل هذه السلطة أو تلك .

وحيث أن النظام القائم في لبنان هو نظام برلماني، وأن البرلمان يتشكل من الطوائف التي يتكون منها المجتمع اللبناني.

وحيث أن النائب في البرلمان ينطلق من حيثيته التمثيلية أي من حيث المنطقة الجغرافية التي يمثلها، والتي غالبا ما تكون ذات صبغة طائفية أو مذهبية محددة، فضلا عن أن هذا العضو إنما إكتسب عضويته تلك ( وبغض النظرعن طبيعة الأصوات المقترعة له) من خلال القواعد الدستورية والقوانين الإنتخابية التي تقوم بتوزيع المقاعد النيابية مناصفة بين الطوائف الرئيسية ونسبيا بين المذاهب مما يعكس تناغما واضحا بين النائب وحيثيته التمثيلية.

وحيث أن الحكومة تخضع للإعتبار نفسه، وحيث أن أعمالها تكون خاضعة لرقابة البرلمان.

لذلك فإن ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها محكومة برضى المجلس، وقيامها وإستمرارها رهن ثقته، التي غالبا ما تأخذ كتله الرئيسية مصالح الطوائف التي تمثلها أو المذاهب بعين الإعتبار لدى مناقشة بيان الحكومة ، وكذلك يبقى هذا الإعتبار قائما عند ممارسة المجلس لدوره الرقابي على أعمال الحكومة.

وهذا الدور الذي تضطلع به الطوائف وأثره في الحياة السياسية والإدارية، هو إنعكاس للشراكة الطائفية المكرسة في النصوص الدستورية منذ قيام لبنان خاصة في المادة 95 التي أرست قواعد المناصفة في التمثيل الطائفي لمجلس النواب وكذلك في تشكيل الوزارة وفي الوظائف الأولى.([12])

ونخلص في ذلك بالقول أنه وبالرغم من أن الدستور اللبناني نص على أن لبنان بلد جمهوري ديمقراطي برلماني، غيرأن النظام السياسي فيه، قائم على التشارك الطوائفي في الحكم، مما يجعل من الصعوبة بمكان إتخاذ أي قرارات ذات طابع حساس دون توافق جميع الفرقاء السياسيين المشاركين في الحكم أصلا على أساس طائفي.

فالنظام السياسي في لبناني خلال المرحلة الإنتقالية وإن كان يتمتع بصيغة مركبة، كنظام جمهوري ديمقراطي من حيث الشكل، إلا أنه نظام توافقي بين الطوائف تتوزع فيه المناصب الأساسية بمقتضى العرف قبل تعديل الطائف والقواعد الدستورية بعده..

وكذلك فإن الحكومة في النظام البرلماني اللبناني عند إستقالتها أو إقالتها أو إعتبارها مستقيلة، ينتج عنها مفاعيل أساسية في مختلف المجالات المرتبطة بإنتظام الحياة العامة وإستقرار الواقع السياسي والإجتماعي، ويثير زوبعة من المواقف والآراء والإجتهادات الشخصية حول مسألة رئيسية تحتكم في دستوريتها الى واقع سياسي ناشىء عن موازين القوى الطائفية التي تشكل المصادر الأساسية لدستور غير مكتوب ، حيث يُعلق العمل بالدستور عندما تتعلق الأمور في حقوق هذه الطائفة أو تلك، وهذه الطوائف مجتمعة جعلت الدستور الأساسي كآلهة التمر في الجاهلية، تُعبد في الرخاء وتُقدس، وتُقدم لها القرابين، وتؤكل عند إشتداد الأزمات وفي الشدائد والملمات .

---

[12] - المادة 95 قبل التعديل " بصورة مؤقتة وإلتماسا للعدل والوفاق ، تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك الى الإضرار بمصلحة الدولة".

**<u>فقرة ثانية</u>: البعد الزمني لتصريف الأعمال**

من الواضح أن المشترع حدد لكل من المؤسسات الدستورية مدى زمنيا وأجلا دستوريا تبلغه، يبدأ مع تشكيلها وفقا للنصوص الدستورية والقوانين، وينتهي بإنتهاء المدة الزمنية المحددة نصا أو بإستحقاق دستوري أخر جعله المشترع مانعا للإستمرار وواجبا للتغيير وإعادة التشكيل.

فولاية رئيس الجمهورية مثلا حددها الدستور بست سنوات لا يمكن له أن يبقى في سدة الرئاسة بعدها ولو لدقائق معدودة، ويصبح رئيسا سابقا فور إنقضاء المدة المحددة ، دونما الحاجة الى أي إجراء قانوني لذلك .

وكذلك فإن المجلس النيابي تنتهي ولايته بإنتهاء السنوات الأربع المنصوص عليها دستوريا ، وتعتبر الوكالة الممنوحة له من الشعب من الماضي .

والأمر نفسه ينسحب على الحكومة والتي حددت المادة التاسعة والستين من الدستور اللبناني بقاءها كمؤسسة دستورية بعدد من الإستحقاقات ، تعتبر عند بلوغها حكومة مستقيلة .

غير أن نظرة المشترع للمؤسسات الدستورية لم تكن واحدة ، إن من حيث الصلاحيات التي يمكن ممارستها، أو من حيث الفترة الزمنية التي يمكن لكل مؤسسة أن تستمر فيها بإداء دورها، في المهلة الدستورية المحددة لها أو عند إنتهاء ولايتها .

ففي حين أن المشترع ترك للحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، مهلة غير محددة لتبقى تمارس دورها ونشاطها بالرغم من تقييدها (مع ان القيود غير محكمة الإقفال )، فيما لم يترك المشترع الأمر فيما يتعلق بالمجلس النيابي عرضة للتاويل والإجتهاد .

وفي حين تقرر الحكومة حل المجلس بناءا على طلب رئيس الجمهورية وبعد إصدار مرسوم الحل وفقا للمادة 55 من الدستور يتوقف المجلس عن ممارسة أي دور له بإستثناء هيئة مكتب المجلس والتي أولاها الدستور في المادة نفسها أمر تصريف الأعمال (لا يشمل هذا صلاحيات المجلس التشريعية والرقابية )حتى إنتخاب مجلس جديد .

وهنا لم يترك المشترع المهل مفتوحة كما هي الحال عند إستقالة الحكومة ، بل نص صراحة في المادة 25 من الدستور على أنه " إذا حل مجلس النواب وجب أن يشمل قرار الحل على دعوة الى إجراء إنتخابات جديدة ......وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر "

وفي حال التعذر، أي عند عدم إجراء الإنتخابات ضمن الأشهر الثلاث فإن مرسوم الحل يعتبرباطلا " وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لأحكام الدستور" (م 55) .

وامام هذا الواقع .

هل كان من الممكن للمشترع أن يحدد الفترة التي تقتضي تصريف الأعمال عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها كذلك أسوة بما نص عليه بما يتعلق بمجلس النواب ؟

وهل أن تعديلا دستوريا يحدد فترة تصريف الأعمال بما يشبه ما تضمنته المادتين 25 و55 من الدستور من شأنه أن يسهم في حل الأزمة التي تنشأعن إستقالة الحكومة أو إقالتها أو إعتبارها مستيقلة ؟.

هنا " يرى دولة الرئيس بري أنه من غير الممكن إجراء تعديل دستوري بهذا الشأن وذلك "نظرا لعدم جاهزية اللبنانيين وإستعدادهم لمثل هكذا خطوة " والسبب في ذلك يعود لتأثير النظام الطوائفي في أية عملية لتعديل الدستور "[13].

هذا الموقف للرئيس بري يتطرق الى الظروف المحيطة بالتعديل لا الى التعديل نفسه الذي يبدو من خلال كلامه أنه يرى فيه خروجا من الأزمة.

هنا لا بد من الإشارة الى نقطتين مهمتين .

**<u>النقطة الأولى</u> :**

إن إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة لا يمنعها من ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها غير منقوصة، تارة بعنوان (أعمالا إدارية )، وهيى ما خلص اليه الإجتهاد في تفسير الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين ( ...المعنى الضيق لتصريف الأعمال ) وطورا بعنوان أخر.( الظروف الإستثنائية ) وفيها يمكن للحكومة المستقيلة أن تمارس عملها وكأنها لم تمربالإستقالة .

فتصريف الأعمال بمعناه الضيق لا ينسحب على عمل الحكومة فيما لو تعرضت البلاد الى طارىء يتطلب قرارات غبر مقيدة .

يقول د- قباني، "إذا طرأت ظروف إستثنائية أو وضع أمني يهدد إستقرار البلاد، فعندئذ تسترد الحكومة كامل صلاحياتها وتتخذ القرارات التي من شأنها معالجة حالة الضرورة أو حالة العجلة من دون أن تكون بطبيعة الحال مسؤولة عن أعمالها" [14].

---

13 دولة الرئيس نبيه بري – مقابلة خاصة بتاريخ ١١-٧-٢٠١٩

14 د خالد قباني - حكومة تصريف الأعمال في لبنان تثير إشكاليات دستورية وعملية- ١٦-١-٢٠٠٩ العربية نت

**النقطة الثانية:**

تعتبر الحكومة مستقيلة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية والمحددة بالدستور بست سنوات، وتعتبر أيضا مستقيلة عند بدء ولاية مجلس النواب والمحددة أيضا بالدستور، أربع سنوات .

يتضح من هذين الإستحقاقين أن أقصى مدة يمكن للحكومة ان تبقى مكتملة الصلاحية من الناحية الدستورية هي أربع سنوات، وهي مدة ولاية المجلس النيابي إذ من المستحيل دستوريا أن تستمر ولاية كاملة من رئاسة الجمهورية نظرا لكون ولاية رئيس الجمهورية تفوق ولاية المجلس بسنتين .

وفي ذلك نسأل .

هل من الممكن أن يكون عمر حكومة تصريف الأعمال أطول من عمر الحكومة كاملة الصلاحية، وبما قد يصل الى ضعفه؟

وعليه، إذا كان المشترع قد نص على أن لا يزيد عمر الحكومة عن السنوات الأربع ، أليس من باب أولى أن يحدد عمرالحكومة المستقيلة ؟

**فقرة ثالثة: كيف يطبق تصريف الأعمال في بعض الدول ؟**

تعتبر مرحلة تصريف الأعمال من الصفات التي تطبع الأنظمة البرلمانية وفقا لمبدأ تداول السلطة.

فهي من المؤشرات الحيوية الدالة على التزام المؤسسات الدستورية بالقواعد الدستورية والنظم والقوانين - ما لم ينشأ عنها أزمة تشكل خطرا على البلاد -.

فإحترام المهل والقواعد القانونية من قبل السلطة، يؤدي إلى تثبيت قواعد الديمقراطية وتمتين أسس النظام .

يقول الدكتور شفيق المصري أن «ثمة مبدأ في الحياة الدستورية العامة للدول والحكومات معروف بمبدأ : إستمرار المرافق العامة.. لأن الحياة الوطنية وقضايا الناس والمواطنين والدولة لا يمكنها أن تتجمد إلى حين تشكيل حكومة جديدة، فالدولة بحاجة إذن إلى إستمرارية في مختلف مرافقها الإدارية والإستثمارية العامة.. من هنا يجب أن تبقى الوزارة المستقيلة أو المعتبرة كذلك في حالة تصريف أعمال عادية إلى حين تشكيل حكومة أو وزارة جديدة[15].

**أولا: تصريف الأعمال في فرنسا .**

تختلف مرحلة تصريف الأعمال في فرنسا بإختلاف مراحل تطور النظام .

فما قبل الجمهورية الخامسة 1958 وبالأخص في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، عرفت فرنسا الكثير من فترات تصريف الأعمال وذلك بسبب الأزمات التي كانت تنشأ عن حالة عدم الإستقرار الوزاري التي كانت تواجهها فرنسا .

لم ينص الدستور الفرنسي على مرحلة تصريف الأعمال وإنما طبقت من خلال إعتماد المبادىء العامة للقانون الدستوري، وأكد الفقه الفرنسي مفهوم تصريف الأعمال على أنه " مبدأ من المبادىء الددستورية العامة "

وقد جاء في مضمون المادة خمسين من الدستور ما يلي:

" L'activité quotidienne et continue de l'administration et qui se traduisent par des décisions sur lesquelles les ministres se bornent habituellement á exercer en fait un simple contrôle et a

---

15 - د شفيق المصري لجريدة الشرق الأوسط 14يناير 2011 العدد 11735 ( مهمام حكومة تصريف الأعمال لا تشمل إتخاذ القرارات ذات الطابع السياسي) بولا أسطيح

apposer leur signature ", ainsi que les affaires importantes qui doivent être réglées en cas d'urgence , en d'autre termes, ce sont les affaires, qui expriment les exigences minimales de la continuité de l'action gouvernementale et des service publics et pour le règlement desquelles il n'y a pas de possibilité réelle de choix, si bien qu'on peut penser qu'il n'y a pas de risque de divergence de vues entre l'autorité désinvestie et celle qui lui succédera.[16]

بما يعني أن الفقه الفرنسي قد تساهل في حالتين هما: حالة العجلة والضرورة ، فالوزير تقتصر سلطته على الأعمال العادية أما الأعمال غير العادية فيشترط فيها "العجلة" لتؤمن الإستمرارية الحكومية ولكن يشترط فيها أن لا تحمل مخاطرة إختلاف في الرأي بين سلطة تصريف الأعمال والسلطة الأصلية التي ستأتي بعدها .

**<u>أعمال قامت بها حكومة تصريف الأعمال في فرنسا</u>**

غالبا ما كانت الحكومات المستقيلة في فرنسا ما قبل 1958 تمارس صلاحياتها دون الأخذ بعين الإعتبار إستقالتها. وهي تعتمد معيار الظروف الإستثنائية الذي كان مجلس شورى الدولة الفرنسي قد وضع أسسه .

فمثلا حينما كانت الحكومة مستقيلة في العام 1925، تقدمت هذه الحكومة بمشروع قانون يتعلق بتطهير الوضع المالي للدولة طالبة من مجلس النواب التصويت عليه .

وفي العام 1951قامت الحكومة المستقيلة آنذاك بتوقيع إتفاقيات دولية مع الولايات المتحدة الأمريكية تتعلق بإستدعاء قوات الإحتياط العسكرية.

---

16 - المادة 50 من الدستور الفرنسي

وفي العام 1954وحيث كانت حكومة " جوزيف لانيه" قد تقدمت بإستقالتها، لم تؤجل أو تلغي مؤتمر جنيف (الذي يهدف الى التوفيق في وجهات النظر بين الدول التي شاركت في حرب كوريا. لبحث قضايا الهند الصينيّة)، بالرغم من محاولة الولايات المتحدة الأمركية عرقلة إنعقاد هذا المؤتمر بحجة أن في فرنسا أزمة سياسية تمنع الحكومة من أن تكون ممثلة، الا أن الحكومة المستقيلة شاركت بهذا المؤتمر .

وكذلك فإن حكومة " غي موليه" قد إتخذت بعد استقالتها في العام 1957 قرارات تتعلق بالسياسة والأمن الدوليين فقد سمحت لقطعاتها بعبور قناة السويس التي كان قد أممها الرئيس عبد الناصر وذلك بذريعة المرور الحر في القناة .

وفي الجمهورية الرابعة (1958-1946) وفي ظل حكومة تصريف الأعمال ، صدر تسع قوانين فتح إعتمادات مالية مؤقتة لتجنب توقف الدولة عن الدفع .

وكل ذلك كان يجد مبررا له، وهي الظروف الأستثنائية .

قاعدة الظروف الإستثنائية في تصريف الأعمال في فرنسا كانت تخضع في كثير من الأحيان الى الإستنسابية في التطبيق وفقا لما تراه السلطة مناسبا لمصالحها .

ففي حين نرى السلطة لا تقيم وزنا للإستقالة في بعض الأحيان كما مر معنا ، نجدها في أحيان أخرى تتذرع بالإستقالة من أجل عدم القيام أو الإلتزام بعمل ما.

بعض الحكومات " كانت تتخذ من تصريف الأعمال ذريعة للتهرب من القيام بأمور أو إتخاذ قرارات لا تلائمها سياسيا ومنها عندما رفض الوزير الفرنسي طلب الولايات المتحدة الأميريكية بإرسال سفينة حربية الى كوريا لأن المسألة تتجاوز تصريف الأعمال، وكذلك

عندما إستقال الوزير gouin عام 1946ورفض إستقبال الزعيم الفيتنامي متذرعا بأن إستقباله تجاوزا لصلاحياته في تصريف الأعمال " [17].

أما في عهد الجمهورية الخامسة، فقد أسس الدستور الجديد لهذه المرحلة، لعلاقة جيدة ومنتجة بين الجمعية الوطنية والحكومة أسفرت عن إستقرار وزاري وتقليص للأزمات السياسية والدستورية ومحدوديتها، وبالتالي لم تشهد فرنسا في الجمهورية الخامسة فترات طويلة من تصريف الأعمال .

وبالنتيجة، فإن الحكومات الفرنسية المتعاقبة والتي دخلت مرحلة تصريف الأعمال، لم تتوانى في إتخاذ المواقف المناسبة التي كانت تمليها الظروف الإستثنائية مهما كانت تلك المواقف .

وهي بذلك تكون قد أعملت نظرية الظروف الإستثنائية في التشريع وفي كل جانب ترى فيه الحفاض على المصلحة العليا للدولة .

**<u>ثانيا</u>: تصريف الأعمال في بلجيكا**

نظام الحكم في بلجيكا هو نظام ملكي دستوري قريب الى حد ما من شكل النظام في بريطانيا.

وتعصف في هذا البلد بين الحين والأخر أزمات سياسية وإجتماعية تسببها الإنقسامات والإصطفافات داخل مكونات المجتمع الذي تفرقه الأعراق واللغة ويجمعه هدف الحفاظ على وحدة الدولة .

---

[17] - غسان مخيبر, دراسة بعنوان( ماذا عن الانعقاد الحكمي ، تفعيل عمل المجلس)، نشرت بتاريخ 10 حزيران 2011 على صفحة ghassan moukheiber.com

Fernand Bouyssou-l'introuvable notion d'affaires courante, l'acivité gouvernement- démissionnaire sous la quatrième république , Revue française de science politique, volume 29, Année 1970 , page 659 -661 .

وهذا ما يجعلها تشبه في أزماتها تلك، الأزمات السياسية والإجتماعية في لبنان خاصة وأن الدستور البلجيكي مصدر من مصادر الدستور اللبناني .

وينعكس هذا الأمر مزيدا من التعقيد عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة والتي تطول معها مرحلة تصريف الأعمال وقد تجاوزت في بعض الأحيان مدة تصريف الأعمال في لبنان .

فمثلا مع إعتبار الحكومة مستقيلة إثر الإنتخابات النيابية التي حصلت في العام 2010 إستمرت مرحلة تصريف الأعمال 517 يوما دون أن يتمكن الرئيس المكلف من تشكيل الحكومة .

وهذا ما حدا بالبلجيكيين الى البحث عن حلول للأزمات التي تنجم عن هذا الأمر .

"وقد فرضت طول مدة تصريف الأعمال على البلجيكيين معالجتها حيث وجدوا إجابات لها عبر إجتهادات قامت بها محكمة التمييز، وسمحت لحكومة تصريف الأعمال بالقيام ببعض الأعمال قليلة الأهمية ، إذ لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بإجراءات أو تدابير تلزم الحكومة التي ستأتي بعدها، ولا يمكنها أن تمثل في الوقت نفسه امام البرلمان لتحاسب على هكذا أمور "[18]

وقد تمكنت بلجيكا، وبخلاف لبنان، من التغلب على أزماتها من خلال تغليب المصلحة العامة والعمل الجدي من أجل إيجاد الحلول.

---

[18] - مادلين خليفة ، دراسة بعنوان : (قراءة في نموذج حكومة تصريف الأعمال البلجيكية وعلاج الأزمات ) جريدة السفير 2011/3/13

لذلك يصف الكاتب شارل بريكمان نظام الحكم في بلجيكا " بأنها ديمقراطية التهدئة أي ديمقراطية المهادنة والتراضي "([19])

وإستطاع البلجيكيون توسيع مفهوم تصريف الأعمال الذي أدرجه القانون الدستوري والعام ضمن الأعمال التنفيذية التي تقوم بها هذه السلطة . فعمدوا الى ما يشبه تعميم نظرية الظروف الإستثنائية والتوسع في تطبيقها، وعليه تجتمع حكومة تصريف الأعمال وتتخذ القرارات والتدابير التي ترعى شؤون المواطنين، وكذلك القرارات التي يحتاج إتخاذها لحكومة غير مستقيلة .

**<u>أعمال قامت بها حكومة تصريف الأعمال في بلجيكا</u>**

بالرغم من دخول العديد من الحكومات في مرحلة تصريف الأعمال الا أن هذه الحكومات إستمرت في إتخاذ الكثيرمن القرارات وقامت بالعديد من المشاريع التي تخرج عن نطاق تصريف الأعمال منها :

- ترأس بلجيكا الاتحاد الأوروبي في العام 2010 لستة أشهر.
- الاستمرار في إحالة مشاريع القوانين على مجلس النواب من أجل إقرارها.
- إقرار وتحويل الموازنة في العام 2011 إلى مجلس النواب للتصويت عليها كما لو أن الحكومة غير مستقيلة.
- المشاركة الى جانب الناتو في الضربات الجوية ضد ليبيا بحجة أن هذا القرار يخدم مصلحة البلاد العليا والسلم الدولي.
- تعيين سفير لبلجيكا في فرنسا ، لأن ذلك كان من مصلحة البلاد.
- إصدار العديد من المراسيم التي تتعلق بالأزمة المالية والضرائب والسياسة المصرفية.

وهذه الأعمال كانت تحظى بالدعم والتأييد من مختلف الأطراف السياسية المشاركة في الحكم أو خارجه الذين يتخطون عندها الكثير من خلافاتهم الداخلية ويتفقون على معالجة القضايا

---

[19] - سمير حبيقة ، دراسة بعنوان (ديمقراطية التهدئة ما بين بلجيكا ولبنان ) ، نشرت في جريدة النهار ،بتاريخ 2011/5/13 .

الوطنية التي تقضي مصلحة البلاد العليا بها ، كل ذلك كان بإسباغ الظروف الإستثنائية على تلك الأعمال .

لذلك يتبين أنه أمام المصلحة العليا للبلاد يتحد القادة والزعماء السياسيون ويتناسون خلافاتهم أيا تكن ويقفون خلف السلطة في مواجهة الظروف وتصبح حكومة تصريف الأعمال حكومة قادرة على إتخاذ القرار وكأنها في دورتها الدستورية العادية .

## المبحث الثاني:

## شرعية تصريف الأعمال في الفقه الدستوري

**<u>فقرة اولى</u>: نشأة تصريف الأعمال وتطوره**

**<u>أولا : نشأته</u>:**

لقد وجد مبدأ تصريف الأعمال طريقه في النظام اللبناني منذ نشأته كواحدة من الصلاحيات الكثيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ما قبل الطائف كونه رئيس السلطة الإجرائية، وكونه صاحب الكلمة الفصل في كل ما يتعلق بالحكومة وعملها. ومع ذلك لم يكن لهذا المبدأ من أثر واضح على سير العمل في المؤسسات الدستورية، حيث كانت الحكومة تخضع في تشكيلها وإستمرارها وإستقالتها لسلطان الرئيس .

فالسلطة الإجرائية كانت مناطة برئيس الجمهورية وفقا للمادة 17 من الدستور قبل تعديل 1990 فهو" يتولاها بمعاونة الوزراء، وفقا لأحكام هذا الدستور ".

فالرئيس هو من كان يشرف على عمل الحكومة بعد أن يملي عليها مسارها الإداري والسياسي كحكومة قائمة أو بعد إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة . وهو يحدد دورها ويدير جلساتها، ومع ترؤس "رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء بشكل شبه دائم، ومع عدم تحديد واضح لصلاحيات الوزارة نفسها، فالصفة البارزة كانت للحكومات انها - تعاون– مع رئيس الجمهورية، وبقدر حسن تعاونها، تبقى وتستمر"([20]).

من هنا، فإن كافة الأعمال التي تقوم بها الحكومة، يمكن إعتبارها تصريف أعمال طالما أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يبطل أو يثبت أو يعدل هذه الأعمال .

وبالرغم من وجود بعض الإجتهادات التي تناولت تصريف الأعمال ما قبل الطائف إلا أنها لم تكن تأخذ بعدا دستوريا ولم تكن تشكل أزمة حقيقية، والسبب كما أسلفنا هو سلطة الرئيس التي كانت تحجب بظلها كيان الحكومة ورئيسها .

---

[20] - د- بيان نويهض النظام الدستوري والسياسي اللبناني 1920-1995 ص 311

وقد تمحورت هذه الإجتهادات حول تحديد مفهوم تصريف الأعمال الذي لم يكن له صورة واضحة قبل التعديلات الدستورية التي أجريت سنداً لوثيقة الوفاق الوطني الموقعة في الطائف.

ففي فرنسا حسم مجلس شورى الدولة الفرنسي في قرارله صادر في 1952/4/4 "أن تقدير ما إذا كانت الأعمال الإدارية التي تتخذها الحكومات المستقيلة تدخل في نطاق تصريف الأعمال أم لا، يخضع لرقابة القضاء الإداري "([21]).

وبذلك يكون القضاء الإداري الفرنسي قد حدد مفهوم تصريف الأعمال، "فإعتبر، على سبيل المثال، من قبيل تصريف الأعمال المراسيم التي تصدرها حكومة مستقيلة من أجل تنظيم العملية الانتخابية في إطار استفتاء شعبي مقرر موضوعه وتاريخه بموجب مرسوم سابق([22]).

وبعد أن أثار تحديد مفهوم تصريف الأعمال جدلا واسعا في الفقه و الإجتهاد، عمد القضاء اللبناني الى تفسيره بأنه "يمكن للحكومة المستقيلة القيام بالأعمال التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة والتي ليس من شأنها تقييد حركة الحكومة اللاحقة في إنتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن".([23])

**1- : قبل الطائف**

تم تحدد مفهوم تصريف الأعمال بموجب إجتهادين أولهما صادر عن السلطة التنفيذية والثاني عن مجلس شورى الدولة، وكلاهما صدرا في معرض الأزمة الحكومية الطويلة الناتجة عن إستقالة حكومة الرئيس رشيد كرامي عام 1969.

---

[21] مروان صقر الحكومة المستقيلة والإنتخابات 2005/3/30 قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي الصادر في 1962/10/19

[22] - ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص 804؛وكذلك : د- زهير شكر، مرجع مذكور سابقا، ص774

[23] م ش د قرار ٧٠٠ مذكور سابقا ( استبدلت عن-) يعني الأعمال الضرورية لتسيير المرفق العام بالحد الأدنى و تأمين إستمراريته دون الزام أو تقييد حرية الحكومة المقبلة التي من المفترض أن تكون قيد التأليف – عبد القادر الأسمر ( ما تعني حكومة تصريف الأعمال ) جريدة الأمان

الأول عندما إجتمعت حكومة الرئيس كرامي المستقيلة وقررت إحالة مشروع الموازنة على مجلس النواب بموجب مرسوم إتخذته بالرغم من أنها في مرحلة تصريف الأعمال.

إعتبرت السلطة التنفيذية حينها أن إحالة المشروع على المجلس النيابي ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة 86 من الدستورتمكن رئيس الجمهورية من إصدارها بمرسوم في حال تقاعس المجلس عن بتها ضمن المهل الدستورية. (علما أن الإجتماع ضمن المهل المحددة لا يدخل في التدابير التصرفية، فيما إحالة مشروع قانون الموازنة هو عمل تصرفي ضروري لإستمراروإنتظام عمل مؤسسات الدولة).

وقد إعتبر هذا الاجتهاد في محله دستوريا "لأن ضرورة الإستعجال في اتخاذ ذلك المرسوم تحت طائلة إنقضاء المهلة المحددة وجوبا في المادة 86 من الدستور، وقد أضفت على هذا العمل صفة "الأعمال العادية" affaires courantes التي في وسع الحكومة المستقيلة إجراؤها من ضمن تصريف الأعمال [24].

اما الإجتهاد الثاني، فقد تمثل بالقرار رقم 614 الصادر عن مجلس شورى الدولة في تاريخ1969/12/17 الذي حدد مفهوم تصريف الأعمال الذي ينحصر به عمل الحكومة المستقيلة بأنه " يشمل التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال". وقد اقتفى القاضي الإداري اللبناني بذلك أثر نظيره الفرنسي في الإجتهاد الذي سبقت الإشارة إليه.

**2- : بعد الطائف**

التعديلات الدستورية الأخيرة والنص بأن "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو إعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال"، كرست مبدأ

[24] - مجلس شورى الدولة ، قرار 614 السابق

تصريف الأعمال دستوريا ومن ثم إنصرف الإجتهاد الى تبيان حدوده وإظهار مداه وضوابطه، وقد ميز بين الأعمال الإدارية والأعمال التصرفية .

فكان أن حصر الأعمال العادية التي يمكن ان تقوم بها أو تمارسها الحكومة المستقيلة بالأعمال الإدارية وهي "الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها، ويتطلب إجراؤها في الغالب موافقة هذه الهيئات كتعيين الموظفين ونقلهم وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود"([25]).

إذا فإن تصريف الأعمال بالمعنى الدستوري و "بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال " قد أرخى بثقله على الواقع اللبناني بعد التعديل الدستوري في العام 1990الذي حدَ كثيرا من صلاحيات رئيس الجمهورية وأبرز مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية تتمتع بإستقلالية تامة وصلاحيات واسعة ولم يعد رئيس مجلس الوزراء منتقى أو معين من قبل الرئيس وكذلك الوزراء لم يعودوا "موظفين " لديه .

وقد أصبحت الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين (... لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيل الثقة ولا بعد إستقالتها، الا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال ) مدار بحث وإجتهاد. وذهب البعض الى إعتبار أن هذه الفقرة إنما أتت تعبيرا عن إمتعاض شديد عما كان يجري، أو ما كانت تقوم به حكومات ما قبل الطائف في فترة تصريف الأعمال ، فيرى هؤلاء أن هذا النص كان " ردة فعل على ممارسة حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقيلة، ومن ثم حكومة الرئيس الحص، لكامل صلاحياتها الدستورية مع كونها مستقيلة كإقتراح مشاريع القوانين والتعينات الإدارية في ظل حالة المقاطعة ومن خلال المراسيم الجوالة، كل ذلك إستنادا الى نظرية الظروف الإستثنائية([26] ).

---

[25] م ش د / راشد /الدولة- 614 سابق

[26] د زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري –مصدر سابق ص 851

وكانت إستقالة حكومة الرئيس رشيد كرامي في العام 1969 قد أدت الى أزمة سياسية ودستورية حادة ،إستمرت سبعة أشهر، لم تمتنع فيها الحكومة المستقيلة عن ممارسة عملها كحكومة قائمة وصرفت الأعمال بالمعنى الواسع في " السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، وحتى في إصدارالمراسيم، وفي بعض الأحيان في إجتماع مجلس الوزراء، بغية إتخاذ قرارات عاجلة، وذلك مع الملاحظة أن مرسوم قبول الإستقالة لم يصدر عن رئيس الجمهورية، مما سمح للبعض بالقول أن الإستقالة غير واقعة دستوريا"(27) .

الى أن جاء إجتهاد مجلس شورى الدولة حينها ليحد من تصريف الإعمال ويضيق على الحكومة تجاوزها صلاحياتها، (وقد تجاوز إجتهاده إجتهاد شورى الدولة الفرنسي لجهة التشدد في حدود مفهوم تصريف الأعمال العادية).

## ثانيا- تطوره

حيث أن تصريف الأعمال مبدأ لم يوله المشترع أهمية كبرى ، إذ لم تجر الإشارة إليه كمبدأ محدد الدور والمقاصد وواضح المعالم، لذلك لا بد من العودة الى الفقه والإجتهاد، والإستئناس بأصحاب الرأي والخبرة في القانون الدستوري من أجل الوصول لهذا الهدف .

فقد إستقرالفقه في لبنان على إعتبار" أن من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة، وتطبيقا لمبدأ إستمرار الإدارة أن تبقى الوزارة المستقيلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه إليها، إثر قبول إستقالتها بتصريف الأعمال العادية لحين تشكيل الوزارة الجديدة (28)

وجرى العرف في لبنان على أن تستمر الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة بتصريف الأعمال بعد طلب رئيس الجمهورية منها ذلك. وهذا ما يحصل في الكثير من الأنظمة

[27] د –زهير شكر – الوسيط في القانون الدستور مصدر سابق ص 851

[28] إدمون رباط، - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص798

البرلمانية بالرغم من أنه لم يرد من ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة "53" من الدستور تكليف الحكومة المستقيلة بتصريف الأعمال .

وفي حين أن مجلس شورى الدولة في قراره 614( راشد / الدولة ) كان قد وضع مفهوم تصريف الأعمال ضمن العوامل المانعة لحصول الفراغ في المرافق العامة ، ويجمع بين الضرورة والعجلة،" من حيث إن الأولى تبرر التدابير التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، في حين ان الثانية تبرر التدابير في الحالات التي فيها مهل قانونية ينجم عن مرورها إسقاط أو إبطال لحقوق عامة أو خاصة مكرّسة في القانون". وخلص المجلس في قراره هذا الى إعتبارعرف قيام رئيس الجمهورية بتكليف الحكومة المستقيلة البقاء في الحكم الى حين تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة، والقيام بما يُسمى تصريف الأعمال العادية «مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام، واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع" (29).

وبما أن الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة مولجة بتصريف الأعمال وفقا للنص الدستوري (الفقرة الثانية المادة 64 ) تعديل 1990،لذلك فإنه من الجائزالسؤال ما إذا كان طلب رئيس الجمهورية من الحكومة المستقيلة تصريف الأعمال من قبيل لزوم ما لا يلزم، خاصة وأنها خرجت بعد الطائف من وصايتة عليها ، وتحررت من إستتباعها له.

بإستثناء الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور اللبناني" ....إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال"، لم ترد جملة تصريف الاعمال ( للحكومة ) نصا، فقد وردت هذه العبارة في النص لاول مرة في دستور ما بعد الطائف، إلا أنه لا يوجد أي رأي إستشاري رسمي او قرار إجتهادي إداري يحدد وبشكل حاسم مفهوم "تصريف الأعمال بالمعنى الضيّق" الذي قصده المشرّع عام 1990، بإستثناء رأي صادر عن هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل اللبنانية في ظل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي المعتبرة مستقيلة عام 2005 والذي جعل

---

[29] سليم جريصاتي بحث بعنوان تصريف الأعمال بالمعنى الضيق نشر في جريدة *السفير تاريخ 17 أيار 2011.*

من القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة في فرنسا بتاريخ /1952/4منطلقا لتعزيز مفهوم تصريف الأعمال حيث إعتبر أن " لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها بين تاريخ إستقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة"

ومع ذلك فانها ، اي هذة الفقرة ، تشغل حيزا كبيرا جدا من الحياة السياسية في لبنان، وذلك لأنه في كل مرة يتم اللجوء الى هذه الفقرة من الدستور يكون النظام في لبنان مع واقع دستوري وسياسي شديد التعقيد، إضافة الى ذلك ، فقد تعذر إيجاد مفهوم واحد للنطاق الضيق لتصريف الأعمال من جهة ، وغياب المقصد الحقيقي للمشترع من جهة ثانية.

**فقرة ثانية - تصريف الأعمال في الفقه والإجتهاد**

في اللغة يصعب الإعتماد على معنى محدد لتصريف الأعمال، أو الإشارة الى معنى بعينه والربط بينه وبين ما يرمي اليه المشرع .

لذلك فإن اللجوء الى الفقه والإجتهاد من شأنه أن يوضح ما يمكن أن يقدم تفسيرا موضوعيا لهذه الفقرة .

**أولا: في الفقه**

يقول العلامة الفرنسي فالين (Waline) بأن الحكومة المستقيلة تستطيع الإستمرار بإتخاذ جميع التدابير بإستثناء تلك التي تخضع للرقابة البرلمانية وتثير المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب.

"Le gouvernement démissionnaire peut continuer à prendre les décisions dont il est évident qu'elles n'auraient pas été de nature à provoquer le contrôle parlementaire et à engager la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire les affaires sans portée ni signification politique".

إذا فالعلامة (**waline**) ميز بين نوعين من أعمال الحكومة

1- أعمال خاضعة لرقابة البرلمان
2- أعمال غير خاضعة لرقابة البرلمان

فهو بذلك يرى أنه بإستطاعة الحكومة أن تمارس نشاطها كما تشاء طالما ان هذا العمل لا يستوجب رقابة البرلمان عليها ولا يرتب مسؤولية أمامه.

في السياق ذاته فإن القضاء الإداري اللبناني قد تعرض لموضوع تصريف الأعمال للحكومة المستقيلة وقضى "بأن المرتكز القانوني الذي يحدد ميدان الأعمال الجارية يكمن في زوال المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي ، بالإضافة الى حتمية وضرورة تأمين حد أدنى من إستمرارية السلطة التنفيذية لمواجهة ضرورات الدولة، الأمر المتوافق مع تحديد العلامة pierre delvolé"[30].

وكذلك فقد عمد الإجتهاد اللبناني الى إشراك القانون المدني وأخذ عنه في السياق ذاته مبدأ التمييز بين الاعمال العادية والأعمال التصرفية من أجل تحديد نطاق وماهية الأعمال الجارية ، فإعتبر "أن الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية أي الأعمال اليومية التي يعود للهيئات الإدارية إتمامها ولا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود في حين أن الأعمال التصرفية ترمي الى إحداث أعباء جديدة على الدولة أو التصرف بإعتمادات هامة أو

---

[30] م.ش. قرار رقم 575/2006-2007 تاريخ 31/5/2007، بلدية اده/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.

إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية "[31].

وفي هذا المعنى يرى رئيس مجلس النواب السابق السيد حسين الحسيني بأن :"(السند القانوني لمبدأ "تصريف الأعمال" يكمن في مبدأ "إستمرارية المرفق العام الدستوري" وأن "لا فراغ في السلطة" مما يعني إستمرار الحكومة في إتخاذ القرارات التي لا يمكن ردها، فهي تستطيع القيام بكل شيء لا يرتب أعباءا في المستقبل )".

فإنتظام العمل في المرافق العامة وما يعنيه ذلك من تأثير مباشر عل مختلف الصعد الحياتية للمواطنين، يحتم الإستمرار في العمل ويفرض على الحكومة المستقيلة الإستمرار في متابعة شؤونهم بما تقتضيه المصلحة الوطنية .

واما الدكتور زهيرشكر فإنه يرى في وسيطه "أن الفقه الدستوري، في لبنان وفي الخارج، إختلف حول ما تحتويه عبارة تصريف الأعمال، ومن المسلم به أن كل ما يمكن أن يشغل مسؤولية الحكومة السياسية يخرج عن نطاق تصريف الأعمال . ولكن يبقى السؤال مطروحا إذ ما من عمل تقدم عليه الحكومة إلا ويمكن مساءلتها عليه من قبل البرلمان"[32].

### ثانيا: في الإجتهاد

يرى الإجتهاد الإداري الفرنسي، أن هناك نوعان من الأعمال التي تمارسها السلطة الإجرائية، أعمال عادية وهي تلك التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إبطالا وتعويضا، وأخرى حكومية وهي التي تكون خاضعة فقط لرقابة البرلمان.

---

31 م.ش. قرار رقم 2006/575-السابق

32 د زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني مرجع سابق ص 850

ونظرا للتطور المستمر للتشريعات، والتعديلات الدستورية التي طرأت فإن الأعمال الحكومية أصبحت أقل مساحة ، ففي حين كانت معظم أعمال السلطة الإجرائية هي أعمال حكومية ، أضحت هذه الأعمال الأن تقتصر على أنواع ثلاث :

- الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان
- الاعمال المتصلة بعلاقات الحكومة الدولية
- الأعمال الحربية

وفي ذلك يرى العلامة اودان(Odent) بان :

"الأعمال العادية هي الأعمال التي ترتدي طابع العجلة وسائر الأعمال التي لا تنطوي على صعوبات خاصة أو على خيار سياسي أو قانوني حساس".

"ce sont celles qui, en raison de leur urgence, imposent des décisions immédiates ainsi que celles qui ne présentent aucune difficulté particulière, aucun choix politiquement ou juridiquement délicat"

ولم يذهب الاجتهاد اللبناني بعيدا عما جاء به الإجتهاد الفرنسي من حيث التمييز بين الأعمال العادية والأعمال الحكومية، فرأى كما الإجتهاد الفرنسي أن الأعمال العادية وحدها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

بيد أن التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور اللبناني وخاصة تعديل 1990إنسحبت تغييرا على موقف الإجتهاد من تصريف الأعمال .

لذلك فإن مجلس شورى الدولة كان يعتبر " أنه تجنبا للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة

بالبقاء في الحكم الى أن تؤلف الوزارة الجديدة ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى بتصريف الأعمال العادية، حيث يجب التفريق في تحديد نطاق الأعمال العادية بين الأعمال الإدارية والأعمال التصرفية وفي الأعمال التصرفية بين العادي منها والاستثنائي([33]).

"فمبدأ إستمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الأعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع"([34]).

**فما هو تصريف الأعمال العادية ؟**

كما سبق فإنه لا يختلف الإجتهاد الإداري الفرنسي مع الإجتهاد اللبناني حول مفهوم الأعمال العادية في مرحلة تصريف الأعمال، وهو ما يمكن للحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة القيام بها، وهي الأعمال التي تتصل بحياة المواطنين اليومية وتسيير عمل المؤسسات والإدارات ومراقبة تطبيق الأنظمة والقوانين.

يقول د- المصري لـ«الشرق الأوسط»: «إن الأعمال العادية المقصودة هي الأعمال التي لا تعرض مسؤولية أعضاء هذه الحكومة من وزراء إلى نتائج سياسية، لأنها لم تعد تحظى بثقة البرلمان، أي الشعب، ولم تعد قادرة على إتخاذ قرارات سياسية. والمقصود هنا بهذه الأعمال الأمور العادية غير التقريرية والمصيرية التي تكفل استمرارية المرفق العام." ([35])

ولكن يبقى تحديد الأعمال التي لا تعرض الحكومة المستقيلة الى مسؤولية سياسية يشكل أزمة، إذ هل من عمل عادي كان أو إستثنائي لا يتطلب إجراؤه إلتزاما لتلك المسؤولية ؟

---

[33] - مجلس شورى الدولة قرار 614 مرجع سابق

[34] مجلس الدولة الفرنسي Brocas 1962/10/19، المجموعة الادارية، ص 553.

[35] - د شفيق المصري مصدر سابق

## أولا: الأعمال الإدارية

الأعمال الإدارية العادية و التي تدخل في نطاق تصريف الاعمال، هي الأعمال الإدارية اليومية والتي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة والتي لا تتم غالبا الا بموافقة هذه السلطة ولايمارس الوزراء فيها دورا واسعا.

لقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة في لبنان رقم 522 تاريخ 5-5-1999أن " الاساس الدستوري لمفهوم تصريف الأعمال هو زوال المسؤولية الوزارية السياسية وتضييق نطاق الأعمال الجارية والتي يجوز للحكومة القيام بها أثناء فترة الإستقالة.

يقوم الوزراء إفراديا بعد الإستقالة بتسيير أعمال وزراتهم والتي ترعى شؤون المواطنين اليومية والحياتية في الإدارات والمؤسسات التابعة لوزاراتهم وذلك وفقا لنص المادة 66 من الدستور والتي أناطت بهم تسيير مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين وتبعا لما يقتضية مفهوم "المعنى الضيق لتصريف الأعمال " والتي تنحصر بالأعمال العادية بطبيعتها.

ولا جدال في ذلك، بخلاف مجلس الوزراء الذي يخضع في مرحلة تصريف الأعمال الى الكثير من الإجتهادات والآراء الشخصية والنقاشات ، وإن كانت بمجملها تلتقي على أن مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال إذا توافرت شروط العجلة والضرورة يعود الى ممارسة صلاحياته الدستورية وفقا لما تقتضيه متطلبات هذه المرحلة .

وبذلك، فإنه وفقا لما جاء في الفقرة الثانية من المادة (64) من الدستور، فإن ما يدخل ضمن تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي يؤدي عدم إتخاذها الى إحداث فراغ كامل في المؤسسات و تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية مما يعريض مصالح الدولة العامة للخطر، وكذلك يدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال، الأعمال التصرفية التي تدفع بها الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة وتجعلها حاجة ملحة وذلك لتعلقها بإنتظام الحياة العامة وكذلك أمن الدولة الداخلي والخارجي، والإجراءات التي ترتبط بمهل محددة بالقوانين.

وعليه فإن كل عمل أو قرار إداري لا يكون في مندرجات ذلك، أو يتجاوز حدوده، يعتبر مخالفا القانون وبالتالي مستوجب البطلان.

وإنطلاقا من ذلك، فإن إنتظام العمل في المؤسسات والإدارات العامة التي ترعى شؤون المواطنين وتحافظ على الهيكل البنيوي للدولة لا يمكن أن يستمر ما لم يرتكز الى قواعد قانونية مستمدة من روح الدستور ومن طبيعة النظام الذي تنتمي اليه هذه المؤسسات، ولا بد أيضا من وجود سلطة ثابته تعتمد في وجودها وإستمرارها على المبدأ الأساس في بقاء الأنظمة والمجتمعات، مبدأ "إستمرارية العمل في المرافق العامة "

وإنطلاقا من هذا، تمارس الحكومة صلاحياتها والتي يجب أن تخضع فيها لرقابة البرلمان الذي يمارس هذه الرقابة بموجب الوكالة الممنوحة له من الشعب ما دامت الحكومة كيانا دستوريا قائما.

لذا فإن الحكومة تبقى تمارس صلاحياتها الدستورية ما دامت تحت إشراف ومراقبة البرلمان الذي يمكنه أن ينتزع الصفة الدستورية عنها بسحب ثقته بها

ويبقى السؤال .

إذا أصبحت الحكومة في تصريف الأعمال، ما هي الأعمال التي يمكن لها ممارستها؟ .

يقول الدكتور خالد قباني، أن المادة 64 من الدستور تتحدث " عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا ينعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة مستقيلة ، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية، وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف إستثنائية"([36] ).

---

[36] د - خالد قباني – من مقالة ل محمد نزال _حكومة تصريف الأعمال : قرارات دستورية وإجتهادات_ صحيفة الأخبار 2009 /9/1

وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني(700) صدر في 1995/5/15، أن تصريف الأعمال في مفهومه يعني أنه من الممكن "للحكومة المستقيلة القيام بالأعمال التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في إنتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنه يمكنها بت كل المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة مثل الإتفاقات والمعاهدات الدولية والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال". لذلك فإن الأعمال التصريفية تلك التي لا تتصف "بالاعمال العادية" وتخرج عن صلاحيات الحكومة المستقيلة وبالتالي لا يحق لها ان تتولاها لأن من شأن هذه الأعمال، بحكم طبيعتها أن تؤدي الى إشغال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، في حين أن ممارسة الحكومة المستقيلة لهذه الأعمال يؤدي إلى ضياع المساءلة البرلمانية.

ويبقى أن التدابير الضرورية التي تفرضها "ظروف إستثنائية" تتصل بالنظام العام والأمن الداخلي وكذلك الخارجي للدولة والاجراءات الإدارية التصرفية والمحكومة بمهل محددة تحت طائلة السقوط والبطلان ، إذ يمكن لهذه التدابير أن تتولاها حكومة تصريف العمال بغية الحفاض على سلامة الدولة وأمن المجتمع وسلامة التشريع.

وكذلك فقد أشار مجلس شورى الدولة اللبناني لذلك حين أصدر في العام 1969، قراره 614 ( راشد / الدولة ) ميز فيه بين الأعمال العادية والتي تنحصر بالأعمال الإدارية ،حيث يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها وفي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها ويتعلق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات، كتعيين الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود، وبين الأعمال التصرفية التي لا يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها، وذلك وفقا لمبدأ زوال المسؤولية البرلمانية عنها .

وأكد المجلس في قراره هذا، أن زوال المسؤولية " هو الذي يحدد نطاق الأعمال العادية، التي توكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها، إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي

الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية، مع ما يترتب من هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها".

الا أن المجلس سمح في القرار نفسه للحكومة المستقيلة، بممارسة صلاحياتها و"إتخاذ تدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال. ذلك أن ما يبرر مداخلة الوزارة المستقيلة في هذه الظروف الإستثنائية هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع " .

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني هذا الإجتهاد في قرارات عديدة لاحقة، معتبرا أن الحكومة المستقيلة تستعيد كل صلاحياتها التي كانت تمارسها قبل الإستقالة عندما تواجه أعمالا إدارية يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال [37] .

مع أنه لا تعريف يحدد المعنى الضيق. والمبدأ أن تمتنع الحكومة المستقيلة عن القيام بالتدابير التصرفية، إلا أن العجلة والضرورة والحفاظ على المصلحة العامة ، جعلت للمفهوم الضيق لتصريف الأعمال آفاقا واسعة تتخطى تلك الحدود التي قيدت عمل الحكومة في مرحلة التصريف .

فعندما تتوافر هذه الأمور الثلاثة والتي من أجلها تتخذ القرارات، فإنه يحق لمجلس الوزراء أن يمارس صلاحياته وكأن الإستقالة غير واقعة .

لذلك فإن تصريف الاعمال**"** يضيق ويتسع الى اقصى الظروف حسب الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية القائمة في المجتمع، كل ذلك صيانة لمصلحة الدولة العليا**"[38].**

---

[37] م ش د قرار رقم 341 تاريخ 1979/11/19.

[38]- ادمون رباط جواب على استشارة للرئيس حسين الحسيني ( الدستور اللبناني احكامه وتفسيره) بشارة منسى ص 375

فالظروف الإستثنائية تجعل من حكومة تصريف الأعمال حكومة قائمة تمارس صلاحياتها وفقا لما تقتضيه هذه الظروف .

**ثانيا : الأعمال التصرفية.**

تعد أعمالا تصرفية، الأعمال التي ترتب أعباءا جديدة أوتؤدي إلى إدخال تغيير جوهري في عمل المؤسسات العامة وكذلك أوضاع البلاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية .

بتناوله موضوع تصريف الأعمال، حدد مجلس شورى الدولة في قراره 341 (ياغي /الدولة) مفهوم الأعمال التصرفية، والتي ميز بينها، بأعمال تصرفية عادية وأعمال تصرفية إستثنائية . وهذه الأعمال "تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية التي لا يجوز لحكومة مستقيلة في المبدأ أن تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي أو الخارجي."(8).( م ش د)

ومرد ذلك أن ممارسة الحكومة لصلاحياتها يجب أن تخضع لرقابة البرلمان الذي يمارسها بموجب الوكالة الممنوحة له من الشعب ما دامت الحكومة كيانا دستوريا قائما ويإستقالتها يفقد البرلمان دوره في الرقابة، إذ كيف يمكن له أن يقوم برقابة على مجموعة من الأشخاص ليس لهم صفة دستورية.

لذلك فإن " الحد من سلطة الحكومة المستقيلة وقصرها على تصريف الأعمال، مرده إلى إستحالة ممارسة مجلس النواب رقابته السياسية عليها إنطلاقا من المسؤولية الوزارية بحيث يمكنها ممارسة الأعمال وإتخاذ القرارات التي ليس من شأنها أن تثير الرقابة البرلمانية"[39].

---

[39] -استشارة رقم 1993/617تاريخ 1993/1/8

لذلك وإستنادا لمبدأ ضرورة إستمرار المرافق العامة في الدولة فإن فقدان الحكومة لإعتبارها الدستوري لا يمكن أن ينعكس شللاً على الشؤون الإدارية والإقتصادية والإجتماعية.

وعليه، فإن الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، وكل وزير فيها، تبقى مولجة بتصريف الأعمال العادية أو الجارية EXPEDITION DES AFFAIRES COURANTES ، وذلك لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

**أ- أعمال تصرفية عادية.**

الأعمال التصرفية العادية هي تلك التي لا ترتب مسؤولية على الوزارة مجتمعة اوالوزير المعني منفرداً لأن الحكومة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقيلة تكون فاقدة لثقة البرلمان ما يجعلها غير قادرة وغير ذي صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية كما جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في اجتهاد له في 22نيسان عام 1966.[40]

لذا، فإن الأعمال العادية او الجارية في مفهومها الدستوري العام هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بإنتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب.

وعرف مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ 5-7-2010 العمال الجارية " بتلك الأعمال الملحة الضاغطة والتي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب إتخاذ قرارات فورية ، أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الإدارة

---

[40] 1966.(CONSEIL DETAT FRANCAIS 22 AVRIL FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS DE POLICE ACTUALITE JURIDIQUE 1966- P.355- CONCLUSION 1966: Galmot).

اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على اي خيار لوزيرفي وزارته من سلفه .

**ب- أعمال تصرفية إستثنائية**

تمتنع الحكومة فور إستقالتها أو إعتبارها كذلك عن ممارسة الاختصاصات التي يمكن أن تثير مسؤوليتها أمام البرلمان في الظروف العادية .

وعند حالات الضرورة أو الظروف الإستثنائية يتطلب من الحكومة إتخاذ إجراءات وقرارات لمواجهة هذه الظروف حصرا ولمعالجة حالات الضرورة ، وتكون الرقابة على هذه الأعمال للقضاء الإداري. مما يعني أن تبدل الظروف العادية يوسع من صلاحيات الحكومة إستثنائيا لتشمل هذه الإعمال والمعروفة بالأعمال التصرفية الإستثنائية، فما هي الأعمال.

تعد أعمالا تصرفية إستثنائية تلك الأعمال التي تتعلّق بالنظام العام وأمن الدولة الداخليّ والخارجيّ، حينما تكون الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال حيث من الممكن للحكومة المستقيلة أن تقوم باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من دستور.
تخضع تدابير الوزارة المستقيلة وأعمالها وتقدير ظروف اتخاذها، إلى رقابة القضاء الإداريّ وذلك بسبب فقدان الرقابة البرلمانيّة عليها وخروج الحكومة من دائرة المسؤولية المباشرة أمام مجلس النواب .
وهذا ما جاء في متن قرار مجلس شورى الدولة في لبنان/614 (راشد/الدولة تاريخ 1967/12/17) اذ خلص المجلس الى انه " وحيث ان مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة آنفا ومنها الاستقالة وحيث ان زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق "الاعمال العادية" التي يوكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها اذ ان السماح بتجاوز نطاق هذه الاعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع

ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة احكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها...".

**الفقرة الثالثة: الظروف الإستثنائية.**

من المعلوم أن مبدأ سمو الدستور تقيده في بعض الأحيان الضرورة والظروف الإستثنائية، التي تكتسب مشروعيتها من ضرورة الحفاظ على المصالح العليا للدولة، وقد إستمدت هذه الظروف مدلولها من القاعدة الرومانية الشهيرة:"ان سلام الشعب فوق سلام القانون ".

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي الضوابط الخاصة لنظرية الظروف الإستثنائية وحدد شروطها، فإكتسبت أعمال الإدارة الصادرة في هذه المرحلة مشروعية خاصة مستمدة من هذا المجلس حيث قال " وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة بمنح السلطة التنفيذية والإدارات صلاحيات وسلطات إستثنائية في الظروف الإستثنائية، في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك باعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الإستثنائية حيث أن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها فبناءا على ما تقدم فان المصدر الرئيسي لهذه النظرية هو القضاء وتحديدا مجلس الدولة الفرنسي" ([41]).

فعندما تواجه بعض الدول ظروفا إستثنائية تهدد وجودها وتعرض مصالحها وأمنها للخطر أو تشكل مانعا لمؤسساتها من ممارسة عملها بشكل طبيعي، يصبح لزاما على هذه الدول إيجاد السبل لمواجهة هذه الظروف، مما يستوجب في بعض الأحيان تجاوز العمل بالقوانين والأنظمة التي يُعمل بها في الظروف العادية .

---

[41] - مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩ 2019/11/1

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي شروطا ثلاث للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية:

1- قيام الظرف الاستثنائي.

2- استحالة مواجهة هذا الظرف بالطرق القانونية.

3- أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي المأخوذ به تحقيق المصلحة العامة[42].

وفي حين تعتبر الظروف الإستثنائية مبررا للسلطة وتتذرع بها من أجل تجاوز بعض القواعد الدستورية التي لا يجوز مخالفتها في الظروف الطبيعية ، يرى البعض أنه "إذا كانت الاحكام الإستثنائية التي تخلقها نظرية الظروف الإستثنائية تشكل نظاما قانونيا يستقل عن النظام القانوني العادي، لكنه يبقى في الوقت ذاته خاضعا للقواعد الدستورية لأن الدستور يعتبر المصدر الشكلي للقواعد العادية والإستثنائية على حد سواء[43].

تنطلق الظروف الإستثنائية " من فكرة الضرورة التي تفرض على السلطات القائمة في دولة ما، أن تلجأ إلى وسائل قانونية إستثنائية لمواجهة الأخطار، سواء أكانت هذه الأخطار داخلية أو خارجية مما يفرض تجاوز بعض الإعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الظروف العادية[44] .

ومن هذه الظروف التي تواجهها بعض الدول، إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة وعدم تمكن هذه الدولة من تشكيل حكومة جديدة ضمن فترة قصيرة ، إذ قد تمتد هذه الفترة أشهر أو أكثر مما يضطرها وحفاظا على " إستمرار العمل بالمرافق العامة " و" درءا للمخاطر " الى إتخاذ الخطوات التي تعتبر في الحالات العادية مخالَفة للدستور أو للأنظمة والقوانين

---

42 -(عبدالله نعمة) عبد الباقي ,الظروف الاستثنائية بين النظرية و التطبيق , العدد 2-1 ,.بحث منشور في مجلة العدالة العراقية ,1980 ,ص19.

43 -غبريال وجدي ثابت , السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية , منشأة المعارف الأسكندرية ,1988 , ص19.

44 ـ يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ،القاهرة،1974, ص72..

وقد اكدت هذا المعنى هيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل اللبنانية في رأي لها جاء فيه " حيث ان الوضع يختلف اذا بينت الظروف تحقق عنصر الضرورة، او العجلة، أي عندما يتطلب الصالح العام اتخاذ قرار آني لغايات حفظه، بحيث ان تحقق حالة الضرورة وتحقق عجلة اتخاذ قرارات تكون غير قانونية، في الأحوال العادية وتضفي على هذه القرارات صفة المشروعية القانونية.

وحيث ان التواجد في حالة الضرورة تبرر العجلة لاتخاذ قرارات تخرج في الاحوال العادية عن نطاق تصريف الاعمال، ولهذه الغاية يجب ان يصار الى تقدير توفر الضرورة في كل حالة على حدة

ولقد بات واضحا بأن مفهوم تصريف الأعمال وإن كان يُحصر مبدئياً بالأعمال الجارية التي تتطلبها الحياة اليومية في الظروف العادية، إلا أنه لا يبقى كذلك متى كانت البلاد تمر في ظروف غير عادية وإستثنائية. فعندما تتوافر شروط الظروف الإستثنائية، تتقدم مصلحة الدولة وحمايتها أو صون حقوقها أو التزاماتها الدولية على ماعداها.
والأعمال او الوقائع التي تعد إستثنائية، لا تعتبر كذلك إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية، لذلك فقد خلص الإجتهاد والفقه الإداريين الى إعتبارأن بعض الإجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، تكون في ظروف أخرى مشروعة إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام أوللحفاض على سير المرافق العامة.
فالظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقيلة بتوسعة صلاحياتها المنصوص عليها في الدستور(تصريف الأعمال بالمعنى الضيق ) وذلك بممارسة أعمالها وإتخاذ كافة التدابير ـ سواء تلك التي توصف بالأعمال التصرفية أو العادية ـ وذلك للمحافظة على النظام العام وتأمين المصلحة العامة؛ ففي الظروف الإستثنائية تتنحى الشرعية المعلومة، لتحل محلها شرعية خاصة وإستثنائية تفرضها الظروف الإستثنائية ويرتط بقائها ببقاء هذه الظروف وتزول بزوالها. وهذه الشرعية الخاصة الإستثنائية تعلو على الشرعية العادية؛ وقاعدة

الضرورات تبيح المحظورات تكون عنوان المرحلة ، وتأمين إستمرارية المرفق العام هنا ضرورة، والضرورة تقدر بقدرها.

وعليه فإنه وبحسب نظرية الظروف الإستثنائية تصبح قرارات السلطة التنفيذية شرعية في ظروف غير عادية لكونها ضرورية لتأمين النظام العام وإنتظام العمل في المرافق العامة " حتى لو بدت غير شرعية في الظروف العادية ، حيث ان للظرف الإستثنائي شرعية إستثنائية تحل محل الشرعية العادية في الظرف العادي، ومن شأن الشرعية الإستثنائية توسيع صلاحية السلطة والإدارة توسيعا لا تلحظه في الغالب القوانين النافذة"(45)

[45] جان باز – الوسيط في القانون اللبناني ص 431-423 والقضاء الاداري اللبناني ،دراسة مقارنة د. محسن خليل 149-165 .

# الفصل الثاني

## الحكومة : كيانها الدستوري ودورها في تصريف الأعمال

بعد التعديل الدستوري الذي جاءت به وثيقة الوفاق الوطني في الطائف ، أصبحت مؤسسة مجلس الوزراء شريك فعلي في النظام ، وأحد أهم ركائزه ، واليها تعود الإدارة المجتمعية وتتولى بشكل عام معظم ما تشتمل عليه الإدارة العامة .

وهذا الدور جعلها دائما موضع النقد والإنتقاد وحولها في بعض المواقع لمحل الشبهة من قبل الكثيرين في شرعيتها وفي عملها ، وأكثر ما تتعرض له الحكومة في هذا ، يكون عند تحولها الى حكومة تصريف أعمال ، فتكثر التساؤلات حولها ، ماهي حكومة تصريف الأعمال . كيف ومتى تكون كذلك ، كيف تمارس تصريف الأعمال ، من هي الجهة أو جهات المراقبة في ذلك .

هذا ما سوف يتب تناوله في هذا الفصل بمبحثين :

الأول بعنوان: الحكومة وتصريف الأعمال نبحث في فقرته الأولى في الحكومة المستقيلة متى يمكن إعتبارها كذلك ، وكيف تكون كذلك وفي الفقرة الثانية عملها في هذه المرحلة والرقابة عليه والفقرة الثالثة تتناول إنعكاس إستقالة الحكومة على التشريع في مجلس النواب .

الثاني بعنوان : مفاعيل إعتبار الحكومة مستقيلة ، في الفقرة الأولى يكون البحث في الجهة التي أوكل اليها مهمة تصريف الأعمال ،و إنتقال الصلاحية الى مجلس الوزراء ، دور رئيس مجلس الوزراء قبل وبعد الإستقالة وكذلك الوزير وتتطرق هذه الفقرة الى موضوع التكليف والتاليف .

وفي الفقرة الثانية ، هل الحكومة ملزمة بتصريف الأعمال . هل يجوز لها أن تعقد الجلسات ؟ متى وكيف يمكن لها ذلك ؟.

أما الفقرة الثالثة فسوف تكون للتعاميم الوزارية ومدى إنطبقاها على للنصوص وكذلك الردود عليها

## المبحث الأول : الحكومة وتصريف الاعمال

### فقرة أولى: الحكومة المستقيلة .

عادة تكون الحكومة في النظام البرلماني هي التي تملك السلطة وتتولى إدارة البلاد وبالتالي هي التي تحكم فعليا وعليه، من الطبيعي أن تسأل سياسيا ، فهي إذا صاحبة الدورالفعلي في مجال وميدان السلطة التنفيذية وعليها تقع المسؤولية السياسية وغيرها.

وحيث ان الأساس لذلك "وفي أي قاعدة للحكم أن :"لا سلطة بدون مسؤولية " ،فهذا يعني أنه لا يجوز أن تستمر الحكومة في اختصاصاتها وفعاليتها الطبيعية من دون الرقابة على أعمالها

من قبل البرلمان والذي يعتبر المنشأ والأصل في أي نظام سياسي ديمقراطي، اذ أن النظام البرلماني هو نظام التعاون المتوازن بين السلطات"([46]).

**أولا: متى تكون الحكومة مستقيلة**

نصت المادة التاسعة والستون من الدستور اللبناني بعد التعديل، صراحة وبشكل لا لبس فيه على الحالات التي تكون الحكومة فيها مستقيلة، فإعتبرت أن الحكومة تكون مستقيلة أو معتبرة كذلك في الحالات التالية :

أ- إذا إستقال رئيسها

ب- اذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها

ج - بوفاة رئيسها

د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية

ه- عند بدء ولاية مجلس النواب

و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة بنفسها.

**الحكومة وميثاق العيش المشترك:**

وهذه الحصرية التي تضمنتها المادة 69 وإن تكن قد حصنت موقع الحكومة وجنبتها عوامل التأويل في بقائها وإستمرارها كمؤسسة دستورية قائمة وبصلاحيات كاملة ،إلا أنه من الممكن الإشارة الى أن الحكومة تستمد شرعيتها أيضا من التزامها مبادىء العيش المشترك، وهذا ما

---

[46] مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي - مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩

أشارت إليه مقدمة الدستور في الفقرة "ي "منها، " لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" .

وهنا يمكن السؤال حول هذه الفقرة، هل من الممكن إعتبار الحكومة مستقيلة إذا فقدت أي مكون من المكونات الطائفية أو المذهبية التي تتألف منها الحكومة ؟.

وهل يمكن أن يكون عيش مشترك عندما تكون سلطة حاكمة من غير مشاركة واحد من المذاهب الأساسية في البلد، (موارنة، سنة، شيعة ودروز،أرثوذوكس ، كاثوليك)؟

في ذلك يوافق دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري على "أن مفاعيل هذه الفقرة يحب أن تؤدي ذات الدور لفقرات المادة 69 بحيث تصبح الحكومة بفقدانها لأي من مكوناتها التي تتألف منها في مرحلة تصريف الأعمال، ولكن هذا لا يعمل به"[47]

ولقد بينت التجربة أن العوامل السياسية والظروف المحيطة والمؤثرة في تركيبة النظام في لبنان، تتجاوز النصوص في كثير من الأحيان، لذلك فإن عدم الأخذ بهذه الفقرة من المقدمة، هو من الأمور المعمول بها في النظام اللبناني وهذا ما حصل في مرات عديدة، منها، عندما رفض الوزراء المسلمون المعينون في حكومة العماد عون عند إنتهاء ولاية رئيس الجمهورية آنذاك أمين الجميل عام 1988 وتكليفه قائد الجيش بتشكيل الحكومة، المشاركة فيها ( مع الإخذ بعين الإعتبار أنه كانت هناك حكومة يرأسها وكالة الدكتور سليم الحص وذلك بعد إغتيال الرئيس رشيد كرامي في العام 1987).

وكذلك عندما إستقال الوزراء الشيعة من حكومة الرئيس السنيورة عام (2006) ومع ذلك إستمرت هاتان الحكومتان بممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية، متجاهلتين الفقرة "ي " من مقدمة الدستور.

**ثانيا : كيف تكون الحكومة مستقيلة**

---

[47] دولة الرئيس نبيه بري –مقابلة خاصة 2019/7/11

بوقوع إحدى الحالات التي نصت عليها المادة التاسعة والستون من الدستور، تكون الحكومة قد دخلت في موقع مغاير لما كانت عليه منذ نيلها ثقة المجلس النيابي، ولكن، هل هذا الموقع هو إستقالة فعلية ؟ وعليه، يجب على الحكومة أن تلتزم بنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور؟.

وبإعتبار الحكومة مستقيلة إذا وقعت عليها إحدى الحالات المحددة في المادة المذكورة أعلاه، إذا، فهل يعود لرئيس الجمهورية صلاحية قبول الإستقالة تلك أو رفضها. وبالتالي، ماذا لو رفض رئيس الجمهورية تلك الإستقالة؟.

في ذلك يقول د- قبلان قبلان في دراسة أعدها حول حكومة تصريف الأعمال، "اما اليوم فإن المادة 69 من الدستور حددت الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة، ومن هذه الحالات: "اذا استقال رئيسها". وبالتالي فإن مصير الحكومة مرتبط بقرار رئيسها وليس بالمرسوم الذي يصدره رئيس الجمهورية".[48]

فالحكومة( بمعزل عن الآجال أو المهل الدستورية) تستمر بممارسة صلاحياتها، أو تنهي دورها الشرعي بقرار ذاتي منها يتخذه رئيسها أو أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، وإستقالتها " تجعلها فاقدة الكيان الشرعي المؤهل لممارسة شؤون الحكم، إذ تسقط مفاعيل التعيين وتصبح بذلك غير مسؤولة لدى مجلس النواب وغير ذات صفة لتمثل أمامه."[49]

وفي مقابل هذا فإن رئيس مجلس النواب السابق السيد حسين الحسيني وفي تصريح للمؤسسة اللبنانية للإرسال في العشرين من كانون الأول 2013 في معرض تعليقه حول إمكانية تولى حكومة الرئيس ميقاتي صلاحيات رئيس الجمهورية بعد تعذر إنتخاب رئيس جديد وشغور سدة الرئاسة بإنتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان، يقول .

---

48 د قبلان قبلان – دراسة مطبوعة - بعنوان الحكومة المستقيلة وتصريف الأعمال- ص ٤

49 عن دراسة لإبراهيم كنعان–حدود تصريف الأعمال - السفير 2001/2/14 قرارو ش د

" ان حكومة الرئيس ميقاتي "ليست مستقيلة وهي كاملة الصلاحيات"، مشيراً إلى أنه عليها أن تتولى صلاحيات الرئاسة الأولى في حال وقوع فراغ ما دام مرسوم إستقالتها لم يصدر بعد وما دامت الإستقالة لم تقبل. وأضاف انه لدى تشكيل حكومة جديدة، يتضمن مرسوم تأليفها مادة بقبول إستقالة الحكومة السابقة" .

وهنا نسأل .

هل أن الخشية من حصول فراغ في موقع الرئاسة يمكن أن تدفع بإتجاه ملىء الفراغ هذا حتى ولو أدى ذلك الى مخالفة واضحة لبعض النصوص ؟

فإذا كان الأمر كذلك، فإن ذلك يمكن أن ينسحب على الحكومة عند تقديم إستقالتها وإعتبارها حكومة كاملة الصلاحية حتى يصدر مرسوم إستقالها، وبالتالي فلا يبقى من مبرر لمرحلة تصريف الأعمال.

وهنا أيضا يمكن الإشارة الى أنه يمكن إعتبار ذلك تجاوزا للدستورومخالفة واضحة لنصوصه .

فالحكومة تعتبر مستقيلة وفقا لنص المادة 69 دستور، وليس وفقا لأي إجتهاد. وما قول دولته ( ما دامت الإستقالة لم تقبل ) الا معارضة واضحة للنص .

فإستقالة الحكومة تكون واقعة منذ تقديم رئيسها إستقالته خطيا، أوفقدانها لأكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

لذلك فإنه من الجائز القول، أن دور رئيس الجمهورية ليس قبول الإستقالة أو رفضها، وإنما ترجمة لإرادة المشترع في إشهار الوصف الدستوري للحكومة، وإلا كنا أمام أزمة تنازع صلاحيات بين النصوص الدستورية، وخاصة إذا ما لجأ الرئيس الى رفض تلك الإستقالة.

ولعل هذه التساؤلات تصبح غير ذات جدوى إذا إعتبرنا أن الرئيس الحسيني إنما قصد في ذلك أن حكومة الرئيس ميقاتي يمكنها أن تتولى صلاحيات الرئاسة الأولى في حال الفراغ بإعتبار أن الشغور في سدة الرئاسة يشكل ظرفا إستثنائيا يسقط جدوى المعنى الضيق لتصريف الأعمال.

أما دولة الرئيس بري فإنه يرى " أن الحكومة وبمجرد تقديم إستقالتها خطيا لرئيس الجمهورية، فإن إستقالتها تصبح نافذة وتتحول معها الى حكومة تصريف أعمال وما يقوم به رئيس الجمهورية هو الإعلان عن ذلك " (50)

**فقرة ثانية:حكومة تصريف الاعمال**

إن مبدأ تصريف الاعمال هوإنعكاس لمبدأ دستوري، ويتناول المرفق العام وضرورة إستمراره، وعدم جواز توقفه عن العمل، إذ أن حياة المجتمع والمصالح العامة تحتم بقاء المرفق العام عاملا بشكل طبيعي .

وهذا ما جاء في الدستور اللبناني على انه في حالة إستقالة الحكومة او إعتبارها مستقيلة، تستمر في تصريف الأعمال، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة، إذ أن الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال تكون في حل من المسؤولة أمام مجلس النواب .

وبغياب المسؤولية البرلمانية عن أعمال الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة، وحرصا على إستمرار عمل المرافق العامة ومع إستمرار عمل الحكومة ضمن نطاق تصريف الأعمال، لا بد لجهة ما أن تتولى الرقابة على هذه الأعمال بحيث تتحول المسؤولية الى مسؤولية قضائية عن الأعمال الادارية ، ويتولى بالقضاء الإداري مهمة رقابة عمل الوزراء.

**أولا : تعريف حكومة تصريف الاعمال**

"تعرف حكومة تصريف الأعمال بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات، الى حكومة محدودة بصلاحياتها، حيث أنها الفترة الانتقالية بين الحكم التنفيذي للسلطة الإجرائية، وحدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الإدارية"(51).

[50] الرئيس بري مرجع سابق

وهذا الواقع ناجم عن تبدل في الطبيعة الدستورية للحكومة متعلقا بواقع  سياسي جديد يتمثل إما بإستقالة الحكومة أو بإعتبارها بحكم المستقيلة وفقا للمادة (64) من الدستور.

وحكومة تصريف الأعمال ليست حكرا على لبنان، فهي معمول بها في الكثيرمن الدول القائمة على النظام البرلمان وذلك صونا لمبدأ إستمرارية العمل بالمرفق العام.

**ثانيا: متى تكون الحكومة حكومة تصريف أعمال.**

تكون الحكومة حكومة تصريف أعمال في حالتين:

1- عندما تعتبر الحكومة مستقيلة وفقا لنص المادة 69 من الدستور
**2-** عند تشكيل حكومة (صدور مرسوم تشكيلها) وقبل نيلها ثقة المجلس النيابي.

وبذلك تكون حكومة تصريف الأعمال ليست ذات صفة المؤسسات الدستورية كاملة الصلاحية ، وبالتالي ليس لها أن تمارس أي عمل يكون من صلاحية مؤسسة مجلس الوزراء "إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال" .

إلا أن إنتظام الحياة العامة وعدم جواز حصول فراغ في المؤسسات الدستورية، جعلا منها حاجة ضرورية، ومرحلة إنتقالية لا يمكن الإستغناء عنها.

ولا بد من الإشارة هنا  إلى أن مرحلة تصريف الأعمال إنما هي مرحلة إستثنائية، وأن الدور الملقى على عاتق حكومة تصريف الأعمال إنما يقتصر على تصريف الأعمال الإدارية وتلك التي يؤدي تأجيلها الى الإضراربالمصلحة الوطنية وعرقلة شؤون الدولة.

---

[51] - مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي نشر في العدد ٧٩ من مجلة الدراسات الأمنية

ولكن هذا الإستثناء لا يجب أن يكون طويلا، وعليه فإن الإسراع في الخروج من هذه الحال ضرورة تتطلبها المصلحة العامة ويجب ان يكون سريعا.

وبذلك فإنه كلما قصرت مرحلة تصريف الأعمال كلما إستقامت الحياة العامة وسلكت طريقها نحو الإستقرار الذي يترنح متى كانت هذه المرحلة أطول .

وبهذا "فإن الاجتهاد والفقه مستقران على إعتبار أن نظرية تصريف الاعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة إنتقالية يجب ان لا تتعدى الأسابيع أو حتى الأيام. وأن تمددها لفترة أطول لا بد أن ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين إستمارية الدولة ومصالها العامة ومصالح المواطنين". [52]

وكذلك "فان هذه الفترة الإنتقالية عندما تمتد لعدة أشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين إستمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمدة أطول خاصة إذا كانت ممارسة تلك الحقوق ناتجة عن أعمال إدارية قانونية مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحد من حق الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستنسابية".[53]

ومن هنا يمكننا القول أن فقدان الحكومة لصفتها الدستورية وفق المادة 69 من الدستورينشأ عنه الضررعلى مستوى العمل المؤسساتي و "يرتب آثارا سلبية على المستوى الوطني العام ،منها:

---

[52] م ش د قرار-2015/137 تاريخ 2015/12/1 ( مراجعة رقم – 2014/19325 زينة بو مارون /الدولة )

[53]- م ش د القرار137 نفسه

أ ـ تجميد العمل لإيجاد الحلول للقضايا التي تشكل أزمة
ب ـ إضفاء حالة من اللا إستقرار على عمل السلطات الأخرى التي ترتبط معها بعلاقة تشاركية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات.

ج ـ ان حالة تصريف الأعمال تؤدي إلى وجود حكومة تستمر بإرادة الرئيس الذي يتكلف تشكيل الحكومة الجديدة قبل ان يشكل هذا الأخير حكومته، وبإرادة الرئيس المكلف ذاته بعد تكليفه وبذلك يكون من" يكلف تشكيل الحكومة صاحب سلطة مطلقة لا يمكن السيطرة عليها قانونا لا من قبل رئيس جمهورية ولا من قبل مجلس نواب ولا من أحد، وتكبر مفاعيل هذا الإحتمال السلبية عندما يكلف الرئيس المستقيلة حكومته تشكيل الحكومة الجديدة[54]

وبالرغم من وجود هذه الأخطارالتي ترخي بظلها على الحياة العامة، الا أن ذلك لم يدفع بالمشترع اللبناني الى إيجاد الضوابط التي تقييد هذه المرحلة. فهو لم يضع نصا يقيد المهلة الزمنية للتصريف و " يحدد سقفا زمنيا للرئيس المكلف من أجل تشكيل الحكومة، إلا انه وضع حداً لإستمرار تصريف الأعمال من قبل الحكومة السابقة فور صدور مرسوم تأليف الحكومة الجديدة، وهذا ما يتبين في الفقرة الثانية من المادة 64 ـ دستور"[55].

ويجيب الرئيس حسين الحسيني عن عُرف المدد المفتوحة لكل من رئيس الجمهورية والرئيس المكلف، بأن "إتفاق الطائف قيَّدهما بمهل لا يسع اياً منهما الخروج عليها: على رئيس الجمهورية فور إستقالة الحكومة المبادرة الى الدعوة الى إستشارات نيابية ملزمة لتسمية الرئيس المكلف الذي يقتضي به تأليف الحكومة في أربعة أسابيع أو يعتذر.

---

[54] (أحمد الزين جريدة السفير 2011/3/22.) سابق

[55] - (أحمد الزين جريدة السفير 2011/3/22.) سابق

ويضيف" إن هذين البندين نوقشا في مداولات الطائف عام 1989، إستناداً الى وثيقة إصلاحات أعدّها هو والبطريرك الماروني الراحل مارنصرالله بطرس صفير " .

ومما تضمّنته تلك الوثيقة وناقشها البرلمانيون في الطائف، في الفقرة هاء في باب تشكيل الحكومة:

2 - يجري رئيس الحكومة المكلف إستشاراته لتشكيل الحكومة خلال مهلة أربعة أسابيع من تاريخ تكليفه..

(يعتذر إن لم يستطع التأليف وتعاد الإستشارات والتكليف مرة ثانية) .

5 - في حال عدم إصدار مراسيم تشكيل الحكومة بعد إنقضاء مهلتي التكليف، ينعقد مجلس النواب من دون تأخير بدعوة من رئيسه، فينتخب رئيساً للحكومة يقوم بتشكيلها في مهلة اسبوعين.

عندما طُرحت مهلة الاربعة الأسابيع للتأليف، قوبلت أيضاً بإعتراضات زعماء السنّة من النواب، فإرتؤي عندئذ وضع الآلية المقيّدة لتأليف الحكومة في نظام أعمال مجلس الوزراء عندما يصار لاحقاً الى إعداده.

خلاصة قول الرئيس الحسيني أن "يُسمّي رئيس الجمهورية الرئيس المكلف - المقيَّد بمهلة - مرتين، فإذا أخفق إنتقلت الصلاحية الى مجلس النواب[56].

غير أن هذه الوثيقة لم تظهر في أي من النصوص الدستورية ( وثيقة الطائف ) ولا نظام أعمال مجلس الوزراء، ولو أقرت مثل هذه القيود في عملية التأليف، لجنبت البلاد الكثير من الأزمات التي ترهق كاهل النظام اللبناني .

**1- مسؤولية الحكومة والرقابة على أعمالها:**

[56] -عن مقال ل نقولا ناصيف بعنوان (الحسيني: الرئيسان مُلزمان مهلاً مقيّدة ) – صحيفة الأخبار تاريخ 25- 8- 2020

حيث ان النظام القائم في لبنان هو "برلماني ديمقراطي" يرتكز على قاعدة محورية ، أساسها أن السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان، فذلك يعني ان ممارسة الحكومة لصلاحياتها يتطلب أن تحوز على ثقة مجلس النواب التي يجب ان تمتد منذ نيلها لهذه الثقة وحتى إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة.

ولكن، هل هذا يعني أن المسؤولية هذه قائمة ما دامت الحكومة تتمتع بصلاحياتها غير منقوصة، أم أن الحكومة قائمة بصلاحياتها ما دامت المسؤولية البرلمانية قائمة؟ وما هي حدود هذه المسؤولية ؟

ومع دخول الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال تنتهي هذه المسؤولية وتنتفي معها الرقابة، وتصبح الحكومة خارج الرقابة السياسية للسلطة التشريعية بحيث يفقد البرلمان بالتالي قدرته على سحب ثقته من الحكومة.

وإذا كان من الطبيعي أن تكون ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها مرتبطا بدوام مسؤوليتها أمام مجلس النواب. وكذلك إذا كانت استقالة الحكومة أو إعتبارها بحكم المستقيلة ينتج عنه زوال تلك المسؤولية، وتصبح الحكومة المستقيلة خارج الرقابة السياسية للسلطة التشريعية التي تفقد بالتالي قدرتها على سحب ثقتها منها.

وإذا كانت السلطة لا تمنح إلا لجهة تخضع للمحاسبة، وإذا كانت مسؤولية السلطة التشريعية الرقابية تتجلى في مسألة حجب الثقة وفقا للآلية الدستورية، حيث أن مسؤولية الحكومة تنتهي في حالات منها "الإستقالة، وحيث ان زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق "الأعمال العادية" التي يوكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها اذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الاعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها..."[57]

---

[57] مجلس شورى الدولة قرار 614 / 1967( راشد/ الدولة )

وعليه كيف يمكن مراقبة عمل السلطة التنفيذية في حال إستعملت صلاحياتها الدستورية بحل مجلس النواب وفقا للفقرة الرابعة من المادة 65 " حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية "

وحيث أنه وفقا للمادة 55 من الدستور" يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين 65 و77 من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناءً على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور.

وحيث أن المادة 25 من الدستور نصت على أنه "إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات ... وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر"....." بناءا عليه ، ممكن للفراغ في السلطة التشريعة أن يصل حتى الثلاثة أشهر تكون فيها السلطة التنفيذية بمنأى عن أية مساءلة من قبل السلطة التشريعية، مع التأكيد على أن مجلس النواب لن يستطيع محاسبة الحكومة، فهو غير موجود في هذا الفترة، وعند عودته بعد إجراء الإنتخابات، سوف تصبح الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال مع بدء ولاية المجلس، ولن تكون له صلاحية محاسبتها .

وبالتالي من هي الجهة التي عليها أن تحاسب الحكومة وهي ليست في مرحلة تصريف الأعمال ولا مجال لتطبيق الرقابة القضائية عليها، إذ من غير الممكن تطبيق الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور.

**2- : الرقابة على اعمال الحكومة:**

تخضع الأعمال التي تقوم بها الحكومة ،سواء كانت مكتملة الصلاحية أو في مرحلة تصريف الأعمال للرقابة، وبالتالي للمحاسبة فيما لو تجاوزت الحكومة في أعمالها الصلاحيات الممنوحة لها، وهذه الرقابة تأتي في مرحلتين:

**أ ـ رقابة دائمة** ، وتتعلق بالأعمال نفسها ويكون القضاء الإداري هو السلطة صاحبة الصلاحية في ذلك . وهذه الرقابة لا تتأثر بالواقع الدستوري للحكومة ولا تتقيد إلا بالمهل التي يحددها القانون للمراجعات في الأعمال الحكومية ." حيث تتحول المسؤولية الى المسؤولية القضائية عن الاعمال الادارية ، وتصبح تحت مجهر الرقابة القضائية ،وذلك انعكاس صريح وواضح لتحقيق واكمال المبدأ الطبيعي للفكر والمنهاج الديمقراطي في النظام البرلماني والقائم على التوازن والفصل المرن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية"[58]

**ب- رقابة مؤقتة** ، تتعلق بالحكومة نفسها وتكون الصلاحية في ذلك للمجلس النيابي، وهذه الرقابة في جوهرها رقابة سياسية لا تتعلق بالأعمال الحكومية ، وإنما بالآداء العام للحكومة كمؤسسة أو كسلطة دستورية ، وهي ممكنة طالما أن الحكومة تتمتع بكيانها الدستوري التام.

والمجلس النيابي لا يستطيع محاسبة الحكومة ما لم تكن هذه الأخيرة تمارس عملها وصلاحياتها التي نص عليها الدستور في مواده التي حددت صلاحية مجلس الوزراء .لذلك فإن"قاعدة المسؤولية السياسية للوزارة امام مجلس النواب تحتم عدم جواز مباشرة الحكومة لسلطاتها وصلاحياتها من دون ان تتمتع بثقة مجلس النواب، وحيث ان عليها المغادرة ،لانه لم يعد هناك من رقابة عليها من مجلس النواب، حيث ان الرقابة مجردة من اي عقاب ،اذ لا يمكن إستجواب حكومة مستقيلة أو مقالة أو بحكم المستقيلة ، أي تكون الحكومة حينها عمليا غير خاضعة لمراقبة مجلس النواب حيث يقول فالين :" لانه لم يعد يحق لها القيام باعمال ولا تحاسب اذا أخطأ الوزير وعليه فان الشخص الذي لا يترتب على عمله مسؤولية لا يجوز أن يعطي أي صلاحية ترتب مسؤولية إلا في حالات الضرورة القصوى"[59] .

---

58 - (محيي الدين الشحيمي- مفهوم حكومة تصريف الأعمال - مصدر سابق)

59 د- محيي الدين الشحيمي- المصدرنفسه -سابق

وحيث ان النظام اللبناني هو نظام برلماني ديمقراطي، فإنه من البديهيات في هذا النظام أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، مسؤولية تبدأ بنيل الحكومة لثقة هذا البرلمان وتستمر ما دامت هذه الحكومة قائمة على أعمالها وما دامت تتمتع بصفتها الدستورية ( حكومة بكامل صلاحياتها الدستورية)، ما يعني أن الحكومة إذا ما أرادت أن تبقى تمارس صلاحياتها هذه، عليها أن تبقى تحظى بثقة البرلمان، أي أنه عليها الخضوع لسلطانه ومسؤوليته .

لذلك فإنه إستقالة الحكومة، أو إعتبارها مستقيلة يفقد البرلمان قدرته على مساءلتها، وتنتفي مسؤوليتها السياسية وتنتهي حكما موجبات الرقابة السياسية عليها، وتخرج هذه الحكومة من فضاء المسؤولية البرلمانية والرقابة السياسية للسلطة التشريعية، ويفقد بالتالي قدرته على سحب ثقته منها ،إذ كيف للبرلمان أن يسحب ثقته من حكومة لم تعد موجودة؟ .

فيما تبقى المسؤولية الجزائية حاضرة ويبقى للبرلمان إمكانية إتهام الوزراء بإرتكاب الجرائم الوظيفية والإخلال بالواجبات والخيانة.

وعندها نكون أمام مرحلة إنتقالية وهي تلك المرحلة الواقعة بين استقالة الحكومة وتأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة، وهو ما بات يعرف بمرحلة تصريف الاعمال .

**<u>فقرة ثالثة</u> : التشريع في مرحلة تصريف الأعمال**

المعنى الإصطلاحي للتشريع، هو سن القوانين، ومن المتعارف عليه أنه في الأنظمة البرلمانية يُعهد الى السلطة التشريعية سن القوانين، ولا يصدر قانون إلا من خلالها.
فالتشريع هو جوهر وجودها، وعصب ديمومتها وقيامها، وينحصر دور السلطات الدستورية الأخرى ومنها مجلس الوزراء، في الإعداد والتهيئة لصدور هذه القوانين، ومن ثم وضعها موضع التنفيذ من خلال إصدار مراسيمها التطبيقية .

إذا، فالتشريع منوط بالبرلمان والقاعدة المتبعة في الأنظمة البرلمانية تقضي " بأن يكون القانون من صنع المجالس النيابية بإعتبارها المالك والممثل الوحيد للقوة الأساسية وغير المشروطة للسيادة الشعبية "[60].

لذلك فعند إستقالة الحكومة أو إعتبار مستقيلة لا يعني إعتبار المجلس النيابي كذلك، ومرحلة تصريف الأعمال الحكومية لا ينبغي لها أن تكون عائقا أمام إضطلاع المجالس النيابية بدورها .

ولئن تكن الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال، فإنه لا يجوز أن يشكّل ذلك عذراً يحول دون ممارسة السلطة التشريعية لصلاحياتها الدستورية ، وخاصة التشريعية منها.

وعليه يمكن القول من حيث المبدأ أنه لايجوز لمؤسسة دستورية أن تعطل عمل أخرى بإستقالتها، بل يصبح في مثل هذه الحالة العكس صحيحا.

ولكنه من الثابت أن الحد من صلاحيات الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك من شأنه أن يؤدي الى إحداث خلل في عمل المؤسسات وكذلك المصالح العليا للدولة وأيضا لفئات المجتمع، لذلك فإنه من المؤكد أن ينعكس هذا الحد على عمل المؤسسة التشريعية وذلك وفقا لترابط عمل المؤسستين وتأثيرهما وتأثرهما الواحدة بالأخرى .

ولكن يبقى السؤال :

إلى أي مدى يمكن أن ينعكس تصريف الأعمال على التشريع في مجلس النواب؟، وما هي الآثار التتي تتركها إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة على دور وعمل السلطة التشريعية ؟ إن التذرع بعدم دستورية أو عدم قانونية جلسات التشريع لمجلس النواب في ظل حكومة تصريف أعمال، أمر فيه الكثير من الخطورة، خاصة إذا ما طالت فترة تصريف الأعمال،

---

[60] د- إسماعيل الغزال –القانون الدستوري والنظم السياسية ص 315

فالمادة 69 من الدستور تنص على انه "عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".
فهذا النص ألزم الانعقاد الحكمي والإستثنائي للمجلس من دون تدخل أو تحديد لطبيعة عمله طيلة تلك الفترة اللاحقة للإستقالة.. وهذا ما خلق التباساً في التفسير وأوجد انقساماً في الرأي حول طبيعة عمل المجلس النيابي في دورة إنعقاده الإستثنائية هذه.

**أثر إستقالة الحكومة على عمل المجلس النيابي**

إن من أبرز تجليات النظام البرلماني هو التعاون بين السلطات. وهو تعاون يستمد ديمومته من روح الدساتير في الأنظمة البرلمانية، ومن مبادىء أساسية تشكل بأبعادها القانونية والسياسية دعائم الإستقرار السياسي والإجتماعي، وتثبت القواعد الوجودية للنظام، وهذا التعاون بدوره يرتكز الى جملة من المبادىء، لعل من أبرزها مبدأ الفصل بين السلطات والذي ينعكس منعة وقوة في تطبيق القوانين وتطويرها، وهذا المبدأ يحتاج الى وسائل قانونية للتأثير المتبادلة بين المؤسسات الدستورية. إذ لا يمكن لأي سلطة أن تكون فاعلة وتؤدي دورها المطلوب إن لم تكن مستقلة في ممارسة صلاحياتها دون تدخل من سلطة أخرى، فمن جهة تحتاج كل منهما الأخرى لممارسة صلاحياتها، دون أن يمس ذلك بإستقلاليتها، ومن جهة ثانية لضبط عمل المؤسسة الإخرى .
"وهذا هو النظام البرلماني القائم على الفصل بين السلطات، وعلى مفهوم الديمقراطية والسيادة الشعبية، مما يلزم كل سلطة أن تلتزم حدود صلاحيتها، وأن لا تتجاوز حدود هذه الصلاحية، أو تطغى على صلاحية سلطة أخرى."([61])
لذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات وإستمرار عمل المؤسسات يحتاج الى سيف القانون يضرب به ترس المؤسسات الأخرى وترس الدستور يقي من سيوفها.

---

[61] د خالد قباني -آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسا ت صحيفة اللواء 15 تشرين الأول 2018

لم يفرض الدستور حضور الحكومة جلسات التشريع لكي تكون هذه الجلسات دستورية، وإنما أجاز لها الحضور وبالتالي جعل من هذا الحضور حقا من حقوق الحكومة يمكنها أن تستفيد منه أو أن تتخلى عنه، وعليه ، لا يمكن إعتبار هذا الحق شرطا لصحة إنعقاد جلسات التشريع للمجلس النيابي فيما حدد النظام الداخلي للمجلس " الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي جلسات الأسئلة[62]، وجلسات الاستجوابات[63] وجلسات المناقشات العامة[64].

وقد جرت العادة على وجوب أن تدعى الحكومة الى جلسات التشريع التي يعقدها المجلس، على أن يترك أمر الحضور أو التغيب الفردي أو الجمعي لها، ما يعني أن هذا الحضور ليس شرطا لصحة إنعقاد المجلس بجلسته التشريعية .

وقد تباينت الآراء في لبنان حول صلاحيات المجلس النيابي التشريعية في ظل حكومة تصريف الأعمال وإذا كان يحق له التشريع في هذه المرحلة أم لا، وباتت هذه المسألة محل خلاف فقهي شديد بعد تعديل 1990.

**أولا: جوازالإنعقاد والتشريع**

عديدة هي المرات التي التأم فيها المجلس النيابي في دورات عادية أو إستثنائية ومارس فيها صلاحياته التشريعية بالرغم من كون الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال. منها ما كان قبل تعديلات الطائف ومنها بعد تلك التعديلات .

يميز الدكتور زهير شكر " بين ما قبل تعديل 1990 وما بعده . فقبل التعديل كان البرلمان خاضعا للمحاسبة أمام رئيس الجمهورية . لذلك لا يحق للبرلمان أن يستغل إستقالة الحكومة لعدم تمكنها من حله، إلا إذا إعتبرنا أنه بإمكان الحكومة المستقيلة الموافقة على حل رئيس

---

[62] - م 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب: يحق لنائب أو أكثر توجيه الاسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء.

[63] - م131 من النظام الداخلي لمجلس النواب: لكل نائب أو أكثر أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء في موضوع معين .

[64] - م 68 من النظام الداخلي لمجلس النواب : للحكومة حق الكلام مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك .

الجمهورية للبرلمان. أما ما بعد تعديل 1990 وبسبب فقدان السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان بإمكان البرلمان التنشريع. ويبقى أن من أصول العمل البرلماني أن يمتنع البرلمان عن التشريع في الأيام الأولى لإستقالتها أو قبل نيلها الثقة ما لم يكن هناك ضرورة للتشريع مرتبطة بإلتزامات دولية أو بالمهل الملزمة بما ذلك إقرار قانون الموازنة".[65]

ففي جلستة في 25 أيار 1978 التي انعقدت في ظل حكومة تصريف أعمال، وبعد مناقشة مطولة لدستورية انعقاد المجلس للتشريع في حضور حكومة مستقيلة خلص المجلس إلى التالي: «... ان القبول باستمرار هذه الجلسة يعني ان الحكومة شرعية وان هذه الجلسة شرعية وان المقررات التي تصدر وغيرها من المقررات في هذا المجلس وفي ظل هذه الحكومة هي شرعية"[66].

وفي25أيار 1995 بعد تشكيل الرئيس رفيق الحريري للحكومة وقبل نيلها الثقة من المجلس النيابي أي في مرحلة تصريف الأعمال، صدر مرسوم قضى بفتح دورة إستثنائية لمجلس النواب عملا بالمادة 33- دستور موقعا من رئيسي الجمهورية وحكومة تصريف الأعمال.

ومن الطبيعي القول ان عقد الجلسات يعني ممارسة الصلاحيات، والتشريع يأتي في رأس صلاحيات المجلس وعليه لا مبرر لفتح الدورة وعقد الجلسات إذا لم تكن الغاية المنشودة ممارسة الدور والصلاحيات.

وفي العام 2005 حين أقر مجلس النواب قانون إنتخاب جديد في ظلِّ حكومة مستقيلة، تعددت الاراء وإحتدم الصراع حول هذا الأمر ما بين مؤيد لهذا الاتجاه و رافض له.

فالمؤيدون لهذا الأمر يرون أن " الدستور لم يتطرق الى هذا الموضوع، إلا أن الفقه الدستوري اللبناني يرى أنه في حال طالت الأزمة الحكومية وتعقدت، يصبح إجتماع المجلس

---

65 - خلال متابعته الإشراف على هذه الرسالة

66 من مقالة لأحمد زين بعنوان -الاستقالة لا تمنع انعقاد الحكومة ولا تلغي الدور التشريعي للمجلس - السفير-3-25 2013

النيابي في غياب الحكومة لازماً ولا غنى عنه"[67]، يستندون في ذلك الى "أن الفقه الدستوري في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا مستقر وثابت لجهة إمكان المجلس مناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون يكون قد وضع يده عليه وإقراره، حتى لو غاب صاحب المشروع أو الإقتراح عن حضور جلسة المناقشة للدفاع عنه وسواء حصل هذا الغياب بسبب الوفاة أم الإستقالة[68].

وعليه، يكون من غير الجائز التضييق على مجلس النواب والحد من صلاحياته إذ أنه «سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة لا تحدّها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور إلا بنص صريح وجازم "[69]

وإنسجاما مع هذه المواقف تتعدد الحالات التي أصدر فيها مجلس النواب قوانين في مرحلة تصريف الأعمال .

بتاريخ18 تموز سنة 2005 وبحضور حكومة تصريف الأعمال برئاسة فؤاد السنيورة وقبل نيلها الثقة بإثني عشر يوم أقر المجلس النيابي اللبناني عدة إقتراحات قوانين كإقتراح العفو العام عن بعض الجرائم وإقتراح العفو العام عن المتهمين والموقوفين والملاحقين بأحداث الضنية ومجدل عنجر وتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري.

**1- موقف المجلس الدستوري:**

---

(67) أنور الخطيب - المجموعة الدستورية، ج 5، ص 435؛ وايضا: د- زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت 2001 ص 482

(68) مروان صقر - الحكومة المستقيلة والانتخابات مقاربة قانونية- جريدة النهار تاريخ 2005/3/30

69 - (د- وليد عبلا – مجلس النواب يحتفظ بصلاحيته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة مستقيلة هو اجتماع دستوري – جريدة النهار تاريخ 26 تموز 2005)

أثار تناول المجلس الدستوري للقانون 679 (تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ) بعض الإلتباس حين طعن فيه أمام المجلس الدستوري، إذ إعتبر البعض ممن يرون عدم جواز التشريع في مرحلة تصريف الأعمال، أن قرار المجلس الدستوري واضح لجهة إعتباره التشريع في هذه المرحلة غير جائز، فيما المجلس نفسه أشار الى إبطاله القانون بمعزل عن الإلتباس الحاصل حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال وقد أشار في هذا الصدد، الى حرمان رئيس حكومة تصريف الأعمال من حقه في الطعن بالقانون حيث جاء في هذا القرار : " وبما أن المجلس، وبمعزل عن موقفه من إشكالية قيام السلطة المشترعة بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقيلة في الدورة الاستثنائية الحكمية المنصوص عنها في البند (3) من المادة 69 من الدستور، أو في دورة إستثنائية جرى إفتتاحها وفقا للمادة 33 من الدستور، وفي حال إعتباره جدلا أن المعنى الضيق لتصريف الأعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة أو الحكومة المستقيلة أو الحكومة المعتبرة مستقيلة وفقا للبند (2) من المادة 64 من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقيل توقيع مثل هذا القانون تأمينا لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله، وهذا ما يردنا أيضا وأيضا الى مبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة والى مستلزمات هذا المبدأ، يرى أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بإمتياز وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي الى إبطال هذا النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال"[70]

**2- موقف هيئة التشريع والإستشارات**

بدورها أوضحت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في إستشارة لها حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال بأن «المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الأعمال

---

70 المجلس الدستوري قرار(الرقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6)

وبمقتضاه لا مفرّ من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وأن هذا المبدأ العام الإجتهادي الذي جرى تكريسه كتابةً بنص دستوري في لبنان هو المادة 69 دستور، فالمجلس النيابي ـ بمجرد انعقاده ـ يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة، ويبقى محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند إعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سدّاً لأي فراغ"([71]).

لم يخل هذا الرأي من الإنقسام حول ما جاء فيه بين مؤيد لذلك ورافض له، ف " النائب الدكتور إدمون نعيم أيد هذا الرأي لأن البرلمان سيد نفسه وأن نص الفقرة الثالثة من المادة 69 لا يتضمن ما يقيد صلاحية البرلمان التشريعية. النائب السابق حسن الرفاعي عارض هذا الرأي، مؤكدا أن الأصول والأعراف البرلمانية لا تجيز للبرلمان التشريع عندما تكون الحكومة مستقيلة "([72]).

وفي ذلك يقول الدكتور إدمون الرباط بعد إستبيان رأيه من قبل رئيس مجلس النواب السابق السيد حسين الحسيني عام 1988، في مآل التشريع في ظلِّ حكومة مستقيلة، " أن المجلس النيابي، منذ فترةٍ طويلة، قد سار على عقد جلساتٍ تشريعية في ظلِّ حكومةٍ مستقيلة... ولأن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والإنقسام فلا تؤلِّف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلِّف عائقاً أو عذراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها. فما دامت السلطة التشريعية قادرة على ممارسة وظائفها الدستورية، وبخاصةٍ في حقل التشريع "([73]).

إذا، فأعمال المجلس النيابي تبقى خاضعة لسلطته وحده دون سواه "الأمر الذي يجعل بالتالي جميع أعماله التشريعية سليمة ليست فيها أية شائبة و لا يمكن أن يطالها أي نقض أو

---

[71] - (هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم 2005/478 تاريخ 2005/7/7)

[72] د شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – نشأة ومسار النظام السياسي والستوري المجلد الأول ص 535

[73] - هل يتوقف التشريع في ظلِّ حكومة مستقيلة ـ مجلة الحياة النيابية المجلد 57/ كانون الأول 2005 ص 183) .

إعتراض [74] وأن "في إمكان مجلس النواب القيام بصلاحياته الإشتراعية وإقرار قانون جديد للإنتخاب في ظل حكومة مستقيلة لأن السلطة الإشتراعية مستقلة عن السلطة التنفيذية من جهة، ولأن غياب المساءلة البرلمانية لا تأثير له ما دام البرلمان يستطيع التفرد بعملية سن القانون من جهة ثانية".

ورب قائل أن هذا الرأي إنما جاء قبل تعديلات الطائف، وأن ما قبل الطائف لا ينسحب بالضرورة على ما بعده، خاصة وأن مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية مستقلة إكتسب كيانه هذا من خلال هذه التعديلات .

والجواب ، أن هذا فيه شيء من الواقعية فيما لو كان الأمر يتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء لا بصلاحيات سلطة أخرى مستقلة قبل الطائف وبعده .

وإنطلاقا من هذا يمكن القول أنه لو أراد المشترع في مرحلة تصريف الأعمال كف يد المجلس عن الإنعقاد والتشريع الا في جلسة ثقة للحكومة الجديدة، لفعل ذلك صراحة كما ذلك في المادة 77من الدستور التي حظرت على المجلس تقديم إقتراح لتعديل الدستور في عقد إستثنائي، وكذلك المادة 84 دستور نصت على منع المجلس من زيادة اي إعتمادات في مشروع الموازنة الوارد من الحكومة أو مشاريع الإعتمادات الإضافية والإستثنائية .

وهذا يعني ان المجلس يبقى محتفظا بصلاحياته التشريعية عند إنعقاده الإستثنائي في مرحلة تصريف الأعمال بإعتباره سلطة سيادة صلاحياته طوع يديه ما لم ينص الدستور خلاف ذلك.

والأكثر وضوحا في ذلك ما جاءت به المادة 75من الدستور، إذ نصت على أن" المجلس الملتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة إنتخابية لا هيئة إشتراعية ويترتب عليه الشروع حالا في إنتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

وهذا يمثل إرادة المشترع الدستوري في منع المجلس بشكل واضح وصريح من الخوض في أي أمر خارج إنتخاب الرئيس وعليه يمكن الإستدلال بذلك أنه لو اراد المشترع الدستوري

[74]- ادمون رباط, استشارة منشورة في مجلة الحياة النيابية ,المجلد 78,اذار 2011 .

منع المجلس من التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال لنص على ذلك صراحة كما فعل في المادة 75 من الدستور.

لذلك فإن تصريف الأعمال يمكن أن يشكل حاجة وضرورة في أعمال السلطة التنفيذية في ظل الأزمات التي تنجم عن إستقالة الحكومة وصعوبة تأليف حكومة جديدة بالسرعة المطلوبة لتفادي الفراغ الذي ينجم عن ذلك، ولكن ذلك لايجب أن يشكل سببا لتعطيل دور المجلس النيابي الذي يمارس دوره وفقا لصلاحياته الدستورية. وعليه " لا يجوز أن تنسحب حالة تصريف الأعمال على مجلس النواب الذي أناط به الدستور السلطة المشترعة، فهذا أمر فيه كل التطاول على سلطة التشريع للأسباب الآتية:

1 - لا يمكن شلّ سلطة دستورية عن العمل بحجة أن سلطة دستورية أخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقاً لأحكام الدستور.

2 - إن المادة 31 من الدستور تعتبر كل إجتماع يعقده مجلس النواب في غير المواعيد القانونية باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون، ما يعني أن إجتماع المجلس في العقود الاستثنائية الحكمية هو اجتماع قانوني بمفهوم الدستور.

3 - إن اختصار دورة الإنعقاد الإستثنائية والحكمية المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 69 من الدستور على تأهب المجلس، في حال لم يكن في دورة إنعقاد عادية، للمشاورات النيابية التي يجريها رئيس الحكومة المكلف أو لجلسة البيان الوزاري للحكومة الجديدة لمنح الثقة أو حجبها، لا يتوافق هذا الاختصار وشمولية النص الذي لم يذكر أي شرط أو تقييد أو استثناء لاختصاص مجلس النواب التشريعي المناط به حصراً[75].

**ثانيا: عدم جواز التشريع**

بينما يرى البعض الأخر أنه لا يمكن إقرار قانون ما بغياب الحكومة بالرغم من أن التشريع هو جوهر وجود المجلس النيابي معللين ذلك بالمادة 67- دستور المنقولة عن المادة 6 من القانون الدستوري الفرنسي الصادر عام 1875 الذي يمنح الوزراء حق حضور جلسات

---

[75] الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم 2013/1 تاريخ 2013/11/19
(عن مقالة للدكتورعصام إسماعيل 1-8- 2018)

المجلس وأن يسمع لهم إذا أرادوا التكلم أو مناقشة أي أمر وهو حق يبقى لهم أثناء مرحلة تصريف الأعمال، و"لكي يمارس البرلمان مهامه التشريعية والرقابية لابد من وجود حكومة مسؤولة أمامه . لذلك تقر معظم الدساتير البرلمانية للوزراء حق حضور جلسات البرلمان وحق التكلم أثنائها. ونادراً ما ينعقد البرلمان في جلسة دون حضور الحكومة أو ممثلين عنها...وعلى هذا فإن الفقه الفرنسي مجمع على ضرورة إمتناع المجلس عن الإجتماع أثناء الأزمات الوزارية، أي في الفترة الواقعة بين إستقالة أو إقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة..."([76])

ولكن هناك من يرى أن الدستور لم يفرض حضور الحكومة جلسات التشريع وبالتالي حضورها المتكرر يعد عرفا وإذا ما " اراد البعض أن يستند الى العرف في حضور الحكومة لجلسات المجلس النيابي فإن هذا العرف يأتي في إطار التعاون بين السلطات ولا يمكنه أن يعطل نص دستوري واضح ومحدد"([77])

فيما يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي " أن حضور الحكومة أية مرحلة من مراحل التشريع يشكل شرطا جوهريا لصحة إجراءات إقرار القوانين "([78])

le conseil constitutionel a eneffet rendu obligatoire la presence du gouvernement a chaque etape de la procedure legislative

و حضور الحكومة المستقيلة أو أحد أعضائها جلسة لمجلس النواب يعطيها الحق في إبداء الراي والمناقشة في المواضيع المدرجة على جدول ألأعمال وهذه المشاركة " تعتبر من الصلاحيات التقريرية التي لا تدخل ضمن المفهوم الضيق لتصريف الأعمال ( [79])

---

[76] التشريع في زمن تصريف الأعمال..... | د. وسام صعب موقع Z N N تاريخ **15/11/2019**
[77] د قبلان قبلان – التشريع في المجلس النيابي وتصريف الأعمال دراسة مطبوعة 2013/7/10 ص ١٠

[78] دراسة نشرت في صحيفة اللواء العدد 13894 – ص 3- بتاريخ 2013/10/22 حول عدم جواز التشريع ممارس مجلس النواب التشريع في ظل حكومة مستقيلة

[79] هيئة التشريع والإستشارات _ إستشارة رقم 2013/581

وعليه فإن هذا يدفع معارضي التشريع في مرحلة تصريف الأعمال الى إعتبار أن " وجود حكومة يمنعها الدستور بعد إستقالتها من ممارسة كامل صلاحياتها، لا سيما في مجال التشريع .... يحول دون ممارسة المجلس النيابي لكامل صلاحياته التشريعية"( [80])

وهم يعتبرون أن صلاحيات المجلس في هذه المرحلة تقتصر على منح الثقة للحكومة الجديدة دون أي عمل آخر. كما جاء في قرار ملتبس للمجلس الدستوري رقم -2005/1 تاريخ 2005/8/6 حيث جاء فيه "أو كفرض دورة إنعقاد إستثنائية حكما على مجلس النواب عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة لمواكبة تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة (م69) من الدستور،لذلك فإن " مجلس النواب لا يستطيع التشريع إلا في حضور حكومة تتمتع بصلاحياتها كاملة ولا يمكن الوزراء المستقيلين ان يشاركوا في هذا العمل السياسي بامتياز[81]،إنطلاقا من أن التشريع هو عمل سياسي بامتياز ولا يدخل ضمن تصريف الأعمال وفقا للمادة 64، لذلك وعند مناقشة أي مشروع أو إقتراح قانون أمام الهيئة العامة، يجب أن تكون الحكومة ممثلة وأن تبدي رأيها بالموافقة أو عدمها. " ولا يرد على ذلك بمقولة أن المجلس "سيد نفسه" لأن هذا يعني أن الكلمة الأخيرة في التشريع تكون للسلطة التشريعية مهما يكن رأي الحكومة، ولكن هذه السلطة في التشريع مشروطة بحصولها وفقا لاحكام الدستور، أي مشروطة بحضور الحكومة والإستماع إلى رأيها"[82].

وينطلق هؤلاء من نقطتين اساسيتين

1- **النقطة الأولى** : حصول هذا الأمر سابقا يعتبر مخالفة دستورية ولا يمكن أن تشكل عرفا دستوريا يركن اليه "، وإلا، لا يعود ثمة فرق بين حكومة قائمة وحكومة مستقيلة

---

80 - صحيفة اللواء الدراسة السابقة

(81 ) المؤسسة القانونية للاستشارات والتحكيم - واجب الحكومة المستقيلة اجراء الانتخابات وأي تلكؤ يعتبر مخالفة- جريدة النهار تاريخ 9 /4/ 2005

(82)R-Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat

تصرف الأعمال ما دام في الحالتين يمكن الحكومة المثول أمام مجلس النواب وإبداء رأيها في التشريع[(83)].

خاصة أنه قد " كانت السلطة الاجرائية مناطة برئيس الجمهورية ولم يكن لمجلس الوزراء كيان خاص بمعزل عن رئيس الجمهورية ... والأهم من ذلك إنه لم يكن هناك ما يشير الى الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة، فمن الناحية القانونية (لا يكفي بلاغ عن الحكومة أو عن رئيس الجمهورية بالإعلان عن إستقالة الوزارة، بل يقتضي أن يصدر مرسوم بقبول الإستقالة).[(84)]

وأنه قد جرى العرف على أن يصدر مرسوم إستقالة الحكومة ومرسوم تاليف الحكومة الجديدة في الوقت عينه وأن إستقالة الحكومة لا تعتبر نافذة إلا حين صدور مرسوم إستقالتها، وبالتالي فلا أثر يعتد به لمرحلة تصريف الأعمال.

ومن الناحية القانونية هم يرون " إن المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بقبول إستقالة الحكومة هو الذي ينهي وجود الحكومة . في هذه الحالة يتم تطبيق المادة 54 أي يصدر المرسوم بدون توقيع وزاري إضافي...هذا المرسوم يصدر دفعة واحدة مع مراسيم تأليف الحكومة الجديدة"[(85)].

وكذلك في حالة سحب البرلمان ثقته من الحكومة فإن ذلك لا يعد كافيا من الناحية القانونية لكي تصبح غير موجودة و" لا بد من صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية بإعتبار الحكومة مستقيلة " .[(86)]

---

(83 ) المؤسسة القانونية للاستشارات والتحكيم – المقالة ذاتها

[84] د قبلان قبلان - الحكومة المستقيلة وتصريف الأعمال (دراسة مطبوعة) ص ٤

[85] دكتور شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مصدر سابق ص784

[86] د زهير شكر – المصدر نفسه

يرى الدكتور زهير شكر ( بإشرفه على الرسالة) أن هذا الرأي يلغي مرحلة تصريف الأعمال ويبقى بإمكان الحكومة ممارسة أعمالها كافة. إن بقاء الحكومة لا يرتبط بصدور المرسوم بقبول إستقالتها بل بإرادتها هي ، فبمجرد تقديم كتاب إستقالتها تصبح حكومة مستقيلة .

2- **النقطة الثانية:** أن القوانين التي يقرها المجلس لا تكتسب وصفها الكامل ما لم تمر عبر الحكومة والتي إذا ما كانت في حالة تصريف الأعمال لا يمكن أن تستكمل هذه القوانين شروطها كي تصبح نافذة الإجراء.

ولكنه من المعروف أن الحكومة سواء أكانت مكتملة الصلاحية أو حكومة تصريف أعمال فليس لها أية صلاحية في إصدار القوانين بإستثناء رئيسها الذي يشارك رئيس الجمهورية بالتوقيع على مرسوم إصدار هذه القوانين .

فهل يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال أن لا يوقع المرسوم؟

بالطبع لا، يقول أحمد زين " نظراً لأمرين: العرف الذي جرى لجهة عقد جلسات المجلس في ظل حكومة تصريف الأعمال، والأهم من هذا أن النصوص الدستورية لم تنط برئيس الحكومة ممارسة الرقابة الشائعة على القوانين التي لا تجري ممارستها إلا بموجب نص، فرئيس الحكومة يمارس الرقابة المختصة فقط وبالتالي فإن عدم توقيع رئيس حكومة تصريف الأعمال على قانون أصيل من المجلس النيابي يكون قد أناط بهذا الرئيس دوراً رقابياً لم يوله الدستور له".[87]

وحيث أن مرسوم إصدار القانون هو عمل إعلاني وليس إنشائي( د- شكر) ، لذلك فإن توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص لا مبرر له. أعمال رئيس الجمهورية تستوجب التوقيع الوزاري الإضافي . وإصدار القانون ليس عملا من أعمال رئيس الجمهورية التقريرية خاصة بعد تأكيد مجلس النواب على القانون .

---

87 - أحمد زين حكومة تصريف الأعمال .. لماذا وكيف؟ صحيفة السفير 19-8-2009

وبناءا على ما تقدم يمكننا أن نطرح ما يلي.
إذا كانت المادة 53 من دستور نصت في فقرتها الأولى على أن " يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء.... "
وكذلك المادة 65 في فقرتها الخامسة " يجتمع مجاس الوزراء دوريا في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر ...."
بالرغم من الإشارة الواضحة الى أن ليس للرئيس الحق بالتصويت ولكن يبقى السؤوال.
هل يعني هذا أنه عندما يتغيب رئيس الجمهورية عن حضور جلسات مجلس الوزراء لا يعود لهذا المجلس صلاحيات إتخاذ القرارات .
بالطبع هذا الأمر لا يمكن أن يكون لأن من شأن ذلك ان يؤدي الى أمرين :

1-نسف كل التعديلات التي جاء بها الطائف لناحية تقليص دور رئيس الجمهورية وحصر صلاحياته، وبالتالي تكوين مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية لها إستقلاليتها وصلاحياتها .
2- تضرر مصالح الدولة والمجتمع اللبناني والبطء في معالجة الأزمات بفعل التضارب في المصالح الناجم عن نظام التحاصص القائم والذي يعكس البنية الطائفية في لبنان التي تترجم دائما خلاف بالرؤية بين رئيسي الجمهورية والحكومة .
وإذا أجرينا مقارنة بسيطة لهاتين الفقرتين مع المادة 67 من الدستور والتي تنص على أنه " للوزراء أن يحضروا الى المجلس أنى شاؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام ...."
يظهر التقارب الى حد التطابق في العبارات (عندما يشاء ..عندما يحضر...أن يحضروا أنى شاؤوا..) وهذا التقارب الذي خطه المشرع يجب ان يهدف الى الغرض نفسه .
وكذلك يمكن القول أن المادة 67 والفقرتين المذكورتين يؤدون الى النتيجة نفسها ، مفادها أن حق حضور كل من رئيس الجمهورية (مجلس الوزراء ) والوزراء ( مجلس النواب ) يجب ان يكون حافزا على تفعيل عمل هذه المؤسسات لما يعكسه هذا الحضور من تنسيق قائم فيما

بينها، وكذلك فإن الغياب يجب أن لا يقود الى الشلل في عملها ومنعها من ممارسة صلاحياتها الدستورية .

هذا بالإضافة الى نص الفقرة الثالثة من المادة 69 حيث جاء فيها أنه "عند إستقالة الحكومة او إعتبارها يصبح مجلس النواب حكما في دورة إنعقاد إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة "

## مبحث ثاني : مفاعيل إعتبار الحكومة مستقيلة

### فقرة أولى: بمن تناط صلاحية تصريف الأعمال

عند كل إستقالة حكومة أو إعتبارها كذلك تكثر التساؤلات حول الواقع الدستوري والدور والمتعلق بها ومدى موائمة هذا الدور للأسس الدستورية والقانونية، من هذه التساؤلات:

من هي الجهة صاحبة الصلاحية في تصريف الأعمال؟ ما هي صلاحيات الحكومة المستقيلة؟ ما هو مصير الحكومة المشكّلة إذا لم تنل ثقة المجلس النيابي؟ فهل نكون أمام إستشارات جديدة للتكليف أو إعادة صياغة بيان وزاري جديد؟ وأي من الحكومتين يقع على عاتقها تصريف الأعمال ؟.

عند تقديم الحكومة إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة تُنزع عنها وبنص دستوري واضح، صفتها الدستورية كحكومة، ويعهد اليها (كمجموعة إدارية) بتسيير الأمور حتى لا يحدث الفراغ وتتوقف عجلة الحياة الإدارية والسياسية وغيرها، وعليها أن تتوقف ومنذ اللحظة الأولى لصدور مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة ودونما الحاجة الى مهلة أخرى عن ممارسة أي نشاط مهما يكن، وتتحول العهدة الدستورية بتسيير الأمور إلى الحكومة المشكلة وتصبح هذه هي صاحبة الصلاحية في تصريف الأعمال وفقا للفقرة الثانية من المادة 64 دستور الى حين نيلها الثقة .

**أولا : بين التكليف والتأليف**

بإستثناء مهلة الثلاثين يوما التي وضعها المشترع لإنجاز البيان الوزاري، لم يحدد مهلة زمنية لإنجاز التشكيل الحكومية. فأي دلالات لذلك؟.

من المعلوم أن إنتقال تصريف الأعمل من الحكومة المستقيلة او المعتبرة كذلك إلى الحكومة الجديدة، لا يعطيها كيانها الدستوري الكامل ما لم تنل ثقة مجلس النواب. وكذلك لم يحدد الدستور اللبناني آلية لذلك وعليه "قد جرى العرف في لبنان على ان تنتقل السلطة من الحكومة المستقيلة الى الحكومة المشكلة فور صدور مرسومي قبول الإستقال وتشكيل الحكومة الحكومة الجديدة ."[88]

وهذا يدل على أن المشترع إنما أراد من تحديد مهلة الثلاثين يوماً لإنجاز البيان تحديد المهلة الزمنية التي يمكن خلالها للحكومة المشكلة أن تمارس فيها تصريف الأعمال. ولكن المشترع لم يتطرق الى مآل الحكومة المشكلة إذا لم تحظى بالثقة .

---

[88] - دولة الرئيس بري –جلسة مناقشة موازنة 2020

ومن المكن القول أيضا أن المشرع قد أراد لمهلة الثلاثين يوما أن تكون حافزا للحكومة من أجل العمل بجد لكي تكسب ثقة المجلس وإنهاء مرحلة تصريف الأعمال وتجاوز الوضع القائم بكل تجلياته وآثاره السلبية .

والمشترع إذ حدد مهلة الثلاثين يوما للنضج دستوريا للحكومة الجديدة ، إلا أنه لم يتطرق الى مهلة محددة ينتهي معها دور الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك .

الا أن تشكيل الحكومة الجديدة ينهي بشكل تام الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك حيث تتم عملية التسلم والتسليم وقبل البدء بإعداد البيان الوزاري .

ولهذا يرى البعض أن تحديد مهلة الثلاثين يوما إنما كانت تشمل الحكومتين السابقة والجديدة أي أن مرحلة تصريف الأعمال يجب أن لا تتعدى الثلاثين يوما . فيقولون أن" المشترع عندما حدّد السقف الزمني للحكومة التي تتشكل بثلاثين يوماً لتصريف الأعمال، يكون قد حدد في بالوقت نفسه السقف الزمني للحالتين اللتين ينشأ عنهما التصريف، بدليل ما جاء في نص الفقرة الثانية من المادة 64 ـ دستور عندما جمع بين الحالتين في جملة واحدة وحدد صلاحياتهما في جملة واحدة هي: «المعنى الضيق لتصريف الأعمال»، ولهذا، وعملاً بنص الدستور، يتوجب على المكلف التشكيل إما أن يعتذر، تيمناً بما أقدم عليه رئيس الحكومة الأسبق صائب سلام يوماً، وإما أن يسحب التكليف منه لإجراء إستشارات نيابية جديدة لتسمية مكلف بديل"[89]

**ثانيا: هل يمكن تحديد مهلة التأليف؟**

إن إغفال المشترع تحديد المهلة الزمنية للرئيس المكلف بتشكيل الحكومة لتشكيلها، وإبقاء سقفها مفتوحا، أدى إلى نشوء ما يشبه السلطة المستقلة غير الخاضعة لرقابة المؤسسات الدستورية التي تؤدي دورا رقابيا عليها .

---

[89] - احمد زين "تمديد تصريف الأعمال ليس دستورياً" صحيفة السفير 29-11-2013

وكذلك الإجتهاد، لم يستطع أن يُظهر أو يبين المدى الزمني الذي يجب أن ُيخضع عملية التأليف له، ولأنه في هكذا حال نكون أمام رئيسي حكومة، الأول، رئيس حكومتة مستقيلة، أو معتبرة مستقيلة، بالتالي هو رئيس حكومة تصريف أعمال، والثاني مكلف بتشكيل حكومة وفقا لمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بعد الإستشارات النيابية .

فالرئيس المكلف يمارس منذ اللحظة الأولى لتكليفه دورا محوريا في مختلف النواحي، وحكومته (عند التأليف) تمارس نشاطها قبل أن تكتمل شروطها الدستورية ،(نيل الثقة) وبعيدا عن أي تأثير للمجلس النيابي على نشاطها .

قد بينت التجربة إن عدم تحديد مهلة زمنية لتأليف الحكومة، وعند أي إستحقاق من هذا النوع، كانت تتولد الأزمات السياسية والإجتماعية وتسود حال من الإرباك على المستوى الوطني بشكل عام نظراً لماهية التصريف وحدوده، ومع ذلك لم يعمد المشترع الدستوري الى وضع سقف زمني وتحديد مهلة واضحة لتصريف الأعمال، فهل كان ذلك مقصودا من المشترع .؟

يشير الدكتور خالد قباني الى ما يشبه الإشارة الضمنية من القضاء الإداري لتحديد المهلة إذ يقول " إعتبر الاجتهاد الاداري، أن هناك مهلة معقولة للجهة المخوّلة القيام بعمل ما عندما لا يحدد النص مهلة، وهذه المهلة ليست واحدة، ولكنها تختلف بحسب طبيعة العمل المطلوب ...، ويبقى للرئيس المكلّف....، وليس لأي جهة أخرى، التعامل معها والتقرير في شأنها، إعتذاراً أو إستمراراً."

ويضيف د قباني .

" إذ بعد التكليف وتسمية رئيس الحكومة، لا سلطة ولا صلاحية، لأية جهة، بسحب التكليف أو وضع حد له، فإختيار رئيس الحكومة من قبل النواب، ليس تفويضاً يمكن سحبه، وليس تعييناً يمكن العودة عنه، بل هو تكليف بمهمة تنتهي بانتهاء تسمية الرئيس المكلف، لأنه جاء إستناداً إلى أحكام الدستور، ولأنه في ظل العراقيل والشروط التعجيزية التي يواجه بها

الرئيس المكلّف، لا يعود بالامكان الإعتداد بمهلة معقولة، وتفقد المهلة المعقولة معناها وغايتها."([90])

ومها يكن فإن عدم تحديد مهلة معقولة للرئيس المكلف لتشكيل الحكومتة ، يؤدي الى تعميق ازمة الحكم التي تنشأ عن إطالة أمد التصريف، وكذلك " أن يُعطى رئيس الحكومة المكلف بالمطلق، الذي تقتصر حيثيته الدستورية على إجراء الاستشارات النيابية لتأليف الحكومة، سلطة فعلية تتجاوز هذه الحيثيات إلى أسر السلطة الإجرائية عن طريق إدامة حالة تصريف الأعمال، ومجلس النواب أيضاً عن طريق إنكار سلطته التشريعية في العقود العادية أو الاستثنائية الحكمية، هو تجاوز لإتفاق الطائف من حيث إنه ميثاق عيش مشترك ومشاركة فعلية بين مكونات الشعب اللبناني في صناعة القرار الوطني"([91]).

بناءا على ما تقدم فإن عدم تحديد مهلة لتاليف الحكومة غير واقع في مكانه الدستوري وغير واقعي التطبيق، إذ ما هو مصير الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو بدء ولاية مجلس النواب فيما لو حصلت إنتخابات نيابية والحكومة في مرحلة تصريف الأعمال، فهل نحن أمام إستشارات نيابية جديدة ؟ وبالتالي نكون أمام مهلة واضحة لتأليف الحكومة تنتهي بالإستحقاقات التي نصت عليها المادة 69 من الدستوريصبح معها الرئيس المكلف خارج العملية الدستورية .

يجيب على ذلك الدكتور زهير شكر، انه عند هذا نكون أمام إستشارات جديدة تنتهي معها كل أثار التكليف القديم .

**<u>ثالثا</u> :إنتقال الصلاحية الى مجلس الوزراء**

مع إنتهاء حصرية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية قبل الطائف ، الى المشاركة في التأليف بينه وبين رئيس الحكومة المكلف إستنادا الى نص الفقرة الرابعة من المادة 53 من

---

[90] - دكتور خالد قباني _آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسات_ صحيفة اللواء في 15 تشرين الأول 2018

[91] الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم 2013/1 تاريخ 2013/11/19
(عن مقالة للدكتورعصام إسماعيل 1-8- 2018)

الدستور والتي نصت على أنه" يصدر بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول إستقالة الوزراء أو إقالتهم، أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء " و أصبح " مجلس الوزراء مؤوسسة دستورية ذات صلاحيات خاصة به، تجعله فعليا صاحب السلطة التنفيذية [92] .

وقد جعل تعديل عام 1990 مجلس الوزراء الأساس في ممارسة السلطة التنفيذية وإختصاصاتها، وهو هيئة جماعية، قراراتها توافقية أو بالتصويت إذا تطلب الأمر لإتخاذ هذه القرارات.

وكذلك فقد تكرست الحكومة كسلطة سياسية وإدارية ..( تستمد إختصاصاتها من طبيعة الوظيفة الإجرائية. وهي في الواقع سلطة سياسية وإدارية في آن معا ، بصرف النظر عن النصوص الدستورية أو القوانين أو الأنظمة التي تحدد هذه الإختصاصات[93].

غير أن دور السلطة الإجرائية كان يخضع للعوامل الطائفية التي كانت تتحكم في العمل السياسي والاداري ورئيس الحكومة كان يستمد دوره ( ليس من صلاحياته الدستورية، إنما من الميثاق الوطني والمشاركة الطوائفية في السلطة ......)[94].

وعلى ضوء التعديل الدستوري الأخير والذي أعطى مجلس الوزراء الصلاحية بتولي السلطة الإجرائية التي كانت لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 17 /تعديل 1990 ، أصبح مجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية وفقا لأحكام هذه المادة، وأصبح لزاما على هذه السطة القيام بالمهام التي اولاها إياها الدستور .

---

92 د عصام إسماعيل – النظام السياسي والدستور اللبناني ص 193

93 د عصام سليمان – الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق –دراسة مقارنة ص- 29

94 د عصام سليمان – المصدر نفسه ص 259

**1- رئيس مجلس الوزراء**

يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات أساسية وفاعلة في العملية السياسية والإدارية فضلا عن دوره الدستوري الذي يضطلع به وفقا لتعديل 1990 .

وقد أصبح بعد هذا التعديل عنصرا أساسيا ومحركا فاعلا في النظام البرلماني اللبناني، ووفقا لنص المادة 64 دستور، فإن رئيس مجلس الوزراء هو "رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم بإسمها ويعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء ..."

فهذ النص ينطوي على أهمية خاصة، إذ إنه ولأول مرة تحدد طبيعة عمل رئيس مجلس الوزراء .

ومع تكليف رئيس الجمهورية للشخصية التي سمتها الإستشارات النيابية الملزمة، تشغل هذه الشخصية حيزا ساسيا ودستوريا واسعا في النظام، وتكون أولى خطواته الدستورية توقيعه الى جانب رئيس الجمهورية على مرسوم تشكيل الحكومة .

لا شك أن لرئيس مجلس الوزراء مكانة دستورية لا يحتلها غيره ولم تعط لسواه في الدستور .

وهذه المكانة لم تكن موجودة قبل الطائف ولم يكن لرئيس مجلس الوزراء من جود في النصوص الدستورية .

فلقب رئيس مجلس الوزراء " لم يوجد أصلا في الدستور، إذ إكتُفي بالقول ( رئيس الوزراء)، ولم يتعرض الدستور لصلاحيات رئيس الوزراء ..." [95]

---

[95] د – بيان نويهض تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني 1920- 1995 ص 311

فيما كانت بعض النصوص الصادرة عن المفوض الفرنسي تشير الى تنظيم دور رئيس الوزراء إذ أوكل اليه أن "يقوم بمراقبة عامة على الوزارات ويهتم بالتوفيق بين أعمالها ويحفظ وحدة الإدارة من الوجهة السياسية والوجهة الإدارية بين جميع الوزارات ويعرض الوزراء عليه مشروعات المراسيم والتعليمات والمنشورات التي تهم الحكومة والادارة العامة ويسهر على تنفيذ القرارات المتخذة" [96] .

ولهذا النص خاصيتة التي تجعله مميزا إذ أنه " أول نص يحدد طبيعة عمل رئيس مجلس الوزراء ولم يتكرر مضمونه بعد ذلك "[97] قبل الطائف

وبغض النظر عن الصلاحيات التي منحها دستور1990 لرئيس مجلس الوزراء (وقد منحت لغيره الصلاحيات ايضا) ولكنه خُص بميزة لم يختص بها أحد غيره ، ولم تكن له قبل التعديل وهذه الميزة أقرتها المادة 69 ، فهو قادر وبحسب النص على إنهاء الصفة الدستورية للحكومة من خلال تقديم إستقالته أو عند وفاته، فيصيب النظام برمته ما يشبه الشلل.

**2 - رئيس مجلس وزراء تصريف الأعمال :**

إذا ما أراد رئيس الحكومة الإستقالة، فهو يمارس حقه الدستوري ويسلك مساره الدستوري أيضا، وإستقالته لا تكون فعلية أو دستورية إلا إذا توجه بها خطيا لرئيس الجمهورية المرجع الوحيد المولج بإستلام طلب إستقالتة وهو المرجع الوحيد الذي يوقع مرسوم تكليفه.

فهو" يوجه كتابا لرئيس الجمهورية المرجعية الوحيدة التي توقع مرسوم تعيين رئيس الحكومة - لأخذ العلم- بها فحسب ما لم يتراجع عنها ، ما أن يدعوه الرئيس الى تصريف

---

96 د حيدر المولى ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية ص 72 قرار تشريعي رقم 5 تاريخ 1926/5/31 صادر عن المفوض الفرنسي

97 - نزيه كبارة – السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها طبعة أولى 1985- ص 22

الاعمال مؤداه أنه وافق على استقالته وليس له من بعد ان يتراجع عنها في انتظار صدور مرسوم تسمية الرئيس الخلف"[98].

وبالإنتقال الى مرحلة تصريف الأعمال والحد من صلاحيات الحكومة، فإن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء المستقيلة حكومته وبالرغم من تقلصها وبشكل كبير إلا أنها لا تنتهي بل يبقى لرئيس مجلس الوزراء دوره وصلاحياته التي يمارسها وفق الدستور، ومنها مثلا، حقه في الطعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري، والذي لا يفقده بتحول حكومته إلى تصرف لأعمال .

وفي تعليق للدكتور وليد عبلا على قرار للمجلس الدستوري تناول هذا الجانب وهو بذلك يتعرض لقرار المجلس حول القانون رقم 679 المتعلق بالنظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري أي في دورالمجلس نفسه إذ يقول " إن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن ... لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بإمتياز وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي إلى إبطال النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال .

و يقول الدكتور عبلا:

-إن الحق الذي منحته المادة 19 من الدستور لرئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري ... لا يمكن تصنيفه على الإطلاق لا في خانة الأعمال العادية واليومية التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال، ولا في خانة الأعمال التصرفية أو"الإنشائية" كما ورد في قرار المجلس (التي تخرج عن المفهوم الضيق لتصريف الأعمال والتي لا يحق لرئيس مجلس الوزراء) وللوزراء (في ظل حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة أو لم تحصل بعد على ثقة مجلس النواب القيام بها .

---

98 - نقولا ناصيف – مقالة بعنوان- سابقة حكومة سلام :سيان إستقال الوزير أم لم يستقل- صحيفة الأخبار 22/6/ 2016 العدد 2917

ذلك أن الحق الذي منحته المادة 19 من الدستور لرئيس مجلس الوزراء ولأشخاص آخرين مذكورين حصراً في المادة 19 (إنما هو حق دستوري ممنوح له بصفته العامة . وعندما يتقدم رئيس مجلس الوزراء أو أي من الأشخاص المذكورين في المادة 19 بمراجعة طعن أمام المجلس الدستوري فإنه يمارس حقاً دستورياً وتكون المراجعة ناشئة عن "تكليف دستوري" وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري ذاته) قرار رقم 2/95 تاريخ (25/2/1995).

لذا، لا يمكن وصف تقديم مراجعة الطعن في دستورية قانون ما بأنه عمل إجرائي أو عمل إنشائي، خلافاً لما ذهب إليه المجلس الدستوري في قراره الرقم1/2005 ، لأنه يخرج تماماً عن نطاق الأعمال الإدارية ولا يقبل مثل هذا التصنيف .

ثم يستطرد د -عبلا فيقول " وإذا سلمنا جدلاً بأن تقديم مراجعة طعن بقانون ما أمام المجلس الدستوري يشكل بحد ذاته عملاً» إنشائياً «لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال كما جاء في القرار الرقم 1/2005 المذكور، فمن المسلم به فقهاً وإجتهاداً أنه يحق لرئيس مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال بل يتوجب عليه) وأيضاً على الوزراء إفرادياً (المبادرة إلى إتخاذ الاجراءات اللازمة في الحالات التي فيها مهل قانونية ينجم عن إنقضائها سقوط الحقوق العامة وذلك بهدف الحفاظ على هذه الحقوق .وهذا ينطبق على تقديم مراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري"([99])

في خلاصة التعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1، ورد أنه "لا يمكن الأخذ به لأنه لا يستقيم لا مع الطبيعة القانونية لمراجعة الطعن ولا مع ما إستقر عليه الفقه وإجتهاد المجلس ذاته. وهذا يعني أن ما ذهب إليه المجلس لجهة أن تقديم مراجعة الطعن

---

[99] - وليد عبلا ، دراسة بعنوان: ( الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته) ، معاد نشرها في جريدة السفير , بتاريخ 2011/7/6 . ص 4 /سياسة

هو "عمل إنشائي" لا يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال القيام به يكون واقعًا في غير موقعه القانوني. وبالتالي يسقط مانع عدم جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال ([100]).

وهذا أكده مجلس شورى الدولة اللبناني بقرار614 في 17-12-1969 والذي حدد مفهوم تصريف الأعمال الذي ينحصر به عمل الحكومة المستقيلة بانه " يشمل التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف إستثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب أجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال"

وحيث أن مهلة الطعن أمام المجلس في دستوريفة القوانين، هي خمسة عشريوما من بعد نشره في الجريدة الرسمية، وهي مهلة إسقاط

وبالتالي يحق لرئيس حكومة تصريف الأعمال أن يستعمل حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة 19 ولو أن إستعمال هذا الحق هو عمل إنشائي ما دام أنه توجد مهلة قانونية لتقديم مراجعة الطعن وهي مهلة إسقاط غير قابلة للتمديد .

**3- وزراء تصريف الأعمال:**

**أ- موقع الوزير**

الوزير هو رأس السلطة الهرمية في الإدارة، و"ثالث زوايا هرم السلطة الإجرائية " بتعبيرالصحافي الأستاذ نقولا ناصيف. وهويقوم بالتوجيه والإشراف والمتابعة لكل ما له علاقة بالوزارة التي يتولاها، وعليه تقع المسؤولية في كل ما يتصل بالعمل المرتبط بها،

---

[100] - وليد عبلا ، دراسة بعنوان: ( الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته) ، نشرت في جريدة السفير , بتاريخ 2011/2/19 ص 4/سياسة.

وهذا ما نص عليه الدستور في المادة ( 66 ) " يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة الى إدارته وبما خص به " .

فهو الركيزة والأساس في الدولة ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى التقدم والإزدهار، وإما إلى الإنكماش والتراجع.

لذلك فإن الوزير هو المسؤول الأول عن تطبيق القوانين وعليه تقع المسؤولية في الحفاظ على إنتظام العمل والمحافظة على المصلحة العامة .

ويتحمل تبعة أفعاله أمام السلطة التشريعية بشكل فردي ( إستجواب ... طرح الثقة ...) كما يتحمل الوزراء بشكل جماعي المسؤولية السياسية امام المجلس وفقا لنص المادة نفسها .

**ب- إستقالة الوزير أو إقالته**

إن إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة لا تكون هي نفسها عند إستقالة أو إقالة الوزير، ففي الحالة الأولى نكون أمام مرحلة من مراحل العمل الحكومي نص عليها الدستور اللبناني في الفقرة الثانية من المادة 64 وأوجب على الحكومة الإستمرار في العمل في "النطاق الضيق " حرصا على إنتظام الحياة العامة في البلاد. أما الحالة الثانية فلا يجوز للوزير المستقيل أو المقال أن يمارس أي عمل من الأعمال التي كانت ضمن صلاحياته كوزير مهما كانت تلك الأعمال أو الظروف .

أ فالوزير المقال أوالمستقيل، بممارسته حقه الدستوري بالإستقالة تنتزع صلاحيته الدستورية ويصبح منذ هذه اللحظة خارج إطار الوظيفة التي عُهد اليه بها عند تشكيل الحكومة.

وعليه "فإن يصرف الوزير المستقيل الأعمال، فهي واحدة من بدع الحكم اليوم. فالوزير المستقيل مارس حقا من حقوقه الحصرية ولم يرجع عنه وبالتالي لم يعد وزيراً لا أصيلاً ولا غير أصيل لحظة تقدمه بكتاب إستقالته. فكما أن عدم قبول الإستقالة يشكل خرقاً للدستور،

فإن ممارسة الوزير المستقيل لأي إجراء يرتبط بعمل وزاري هو خرق دستوري بامتياز"([101]).

**ت- صلاحيات الوزير في مرحلة تصريف الأعمال**

لقد حصن الدستور موقع الوزير ومنحه الصلاحيات، وعزز دوره وحضوره .

وأمام التبدل في دور الحكومة والوزراء فقد طفت على واقع العمل الدستوري والاداري أزمات تتعلق بدور مجلس الوزراء وكذلك بدور الوزير وصلاحياته. وكان من أكثر هذه الأزمات تعقيدا، تلك الناجمة عن إستقالة الحكومة او إعتبارها مستقيلة، بحيث بدأت تثار الإشكالية حول معرفة من يتولى تصريف الأعمال، هل هو الوزير أم مجلس الوزارء مجتمعا، أم كلا الطرفين، وما هي حدود تصريف الأعمال ومدته.

فعن الجهة التي تمتلك السلطة الفعلية في حكومة تصريف الاعمال يقول د خالد قباني: "إن الحكومة تعمل كهيئة جماعية ورئيس الحكومة ليس لديه صلاحيات خاصة به عندما تكون مستقيلة، بل إن كل وزير يستطيع القيام بمهامه داخل وزارته وضمن إختصاصه وصلاحياته لتصريف أعمال وشؤون الناس وتلبية مصالحهم. ولا يعطى رئيس الحكومة أي صلاحية خارج نطاق الصلاحيات التي يقوم بها عندما يكون رئيساً لحكومةعادية".([102])

وبما أنه جاء في المادة ٦٦/ معدلة من الدستوراللبناني في فقرتها الأخيرة أنه " يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية."

---

101 - أحمد زين -تصريف الأعمال الوزاري خرق للدستور .. أصلاً ! السفير 2007/5/17

102 د خالد قباني -حكومة تصريف الأعمال في لبنان تثير إشكاليات دستورية وعملية 16 تشرين الأول2009 , - العربية نت

وبما انه أيضا الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستورقد ضيقت نطاق تصريف الأعمال" بالإستناد إلى عدم ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة المستقيلة وعلى الوزراء في الحكومة المستقيلة" كما جاء في القرار ٢١٦ م ش د ١/١٥ /٢٠٠٩

وبما أنه لم يرد في النصوص الدستورية ماهية الأعمال التي يتضمنها تصريف الأعمال.

لذا فإن دور الوزير وصلاحياته تبقى محكومة بالتفسير الإجتهادي للمعنى الضيق لتصريف الأعمال وبسيادة المصلحة العليا للدولة وتسيير الأمور التي تتطلبها المصلحة العامة للشعب.

وقد إعتبرمجلس شورى الدولة اللبناني في قرار له أنه من صلاحيات الوزير في حكومة تصريف الاعمال، القرارات الفردية التي لا تتضمن قواعد عامة وتتعلق بأشخاص محددين وتكون هذه القرارات مؤقتة ، حيث جاء فيه:

"بما ان قرار الترخيص باجراء انتخابات ملكة جمال لبنان المعطى لشخص معين أو لإشخاص محددين، يعتبر من القرارات الفردية لأنه لا يتضمن قواعد عامة ومجردة إنما يخص أولئك الأشخاص بالذات في علاقتهم مع وزارة السياحة و يحدد الشروط الواجب توافرها لإعطائهم الترخيص والإستمرار في الإستفادة من أحكامه من جهة، ومن جهة أخرى، بإعتباره ترخيصًا محدد المدة، لا يتميز بطابع الديمومة أو الإستمرار."[103]

وينجم عن هذه القرارات حقوقا تتعلق بالأفراد المستهدفين، ولكن هذه الحقوق إنما تكون معلقة على ظرف غير دائم ، وهي تنتهي بزوال هذا الظرف المعلقة عليه وهي عرضة للإبطال ومعرضة للإيقاف والإلغاء مع إنتفاء الأسس الموضوعية التي بنيت عليها، إذ يضيف مجلس شورى الدولة بالقرار عينه الى أن " قرار الترخيص الذي تمنحه السلطة العامة لأحد الأشخاص لإجراء وتنظيم إنتخابات ملكات الجمال يدخل في فئة التراخيص الإدارية التي تنشئ حقوقًا مكتسبة بشكل غير نهائي وذات طابع مؤقت، كالقرارات التي تنطوي على

---

[103] القرار :٢١٦ تاريخ 1/15 /٢٠٠٩تلفزيون المستقبل .ورفيقتها /الدولة ورفاقها مجلة **العدل** 3/2009 **ص** 1044

تحفظات عندما تكون هذه التحفظات مشروعة والتي إستقر العلم والاجتهاد على وصفها بالتراخيص المعلقة على شرط ضمني يتمثل في وجوب تطابق نشاط المستفيد منها مع شروط منحها، بمعنى أنها تنشئ حقوقًا مؤقتة وظرفية ولا تنشئ بذاتها حقًا مكتسبًا لصاحبها ما لم يشرع في إستعمالها وتنفيذها في نطاق صدورها، فإذا ثبت عدم تحقق أو زوال شروط منحها أو أنه شرع في تنفيذها خارج نطاق حدودها أو خلافًا للقوانين والأنظمة، جاز للإدارة إلغاؤها في أي وقت بموجب قرار معلل وتحت رقابة القاضي الذي يتثبت من صحة ومشروعية الأسباب التي تبرره" (104)

**<u>فقرة ثانية:</u> هل الحكومة ملزمة بتصريف الأعمال**

إن إحجام الحكومة أو أي من أعضائها عن متابعة العمل وتسيير المرافق العامة، من شأنه أن يلحق الضرر بمصالح الناس، خاصة وأن الحكومة قد نالت ثقة البرلمان بناءا على خطة شاملة للإدارة ومتابعة الشأن العام ضمنتها البيان الوزاري إثر تشكيلها .

وبما أن الحكومة أصبحت هي التي تتولى السلطة التنفيذية، فلم " يعد من الجائز أن تتخلى عن ممارسة هذه السلطة، أو أن تعتكف بحجة إعتبارها مستقيلة، عن الإجتماع، متنازلة ضمنيا عن صلاحياتها للوزراء ليتولوا إفراديا تسيير شؤون السلطة التنفيذية عبر تسيير أعمال وزاراتهم "(105).

يتضح مما سبق ومقرونا بالفقرة الثانية من المادة 64 أن الدستور اللبناني الذي فرض" بصريح النص، على الحكومة أن تتولى تصريف الأعمال، والمقصود بالحكومة مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا مجموع أعضائه كل بمفرده، ومع النص الصريح على أن

---

[104] القرار :٢١٦ نفسه

[105] - د - عصام إسماعيل الحكومة ملزمة بالانعقاد في فترة تصريف الأعمال السفير2016/12/20

من يتولى تصريف الأعمال هي "الحكومة" فلا مجال لتطبيق الإجتهاد السابق، الفرنسي أو اللبناني" ([106])

وهنا لا بد من الإشارة الى أن الدستور قد ميز بين الحكومة كهيئة جماعية وبين الوزراء جمعا، وهذا ما جاء في متن المادة 66 من الدستور على أنه " يتحمل الوزراء إجماعيا تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة " وكذلك فقد جاء في المادة 67 أنه " للوزراء أن يحضروا الى المجلس أنى شاؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام ..." وفي ذلك فإن النص يشير الى الوزراء فرادى أو اكثر وليس للحكومة .

بينما عندما يكون المراد هو الحكومة، تلك الهيئة الجماعية، فإن الإشارة لذلك تكون بإستخدام مصطلح " الحكومة " وليس " الوزراء" وهذا ما نصت عليه المادة 65 دستور" تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء...

ومن هنا فإن تصريف الأعمال مناط بالحكومة ككل و بالوزراء بإعتبارهم رؤساء إداراتهم.

ولو أراد المشترع غير ذلك لكان النص أشار إلى ذلك بوضوح وإستبدلت الحكومة بالوزراء " لا يمارس الوزراء " " لكن حيث " أن الدستورإستخدم مصطلح "الحكومة "وقرنه بتصريف الأعمال، فإنه من الخطأ حصر تصريف الأعمال بالوزراء بصورة إفرادية لتسيير شؤون وزاراتهم، لأن الأعمال الوزارية الفردية لا تغطي أعمال الحكومة، بل لا بد من تأدية مجلس الوزراء واجبه الدستوري كاملا وإحترام النص الدستوري الذي أوجب على الحكومة ممارسة تصريف الأعمال حتى نيلها الثقة"([107])

---

[106] - د- عصام إسماعيل المصدر نفسه

[107] - د - عصام إسماعيل المصدر نفسه

ولقد نصت الفقرة "2" من المادّة "64" من الدستور على أنّ "الحكومة لا تمارس صلاحيّاتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال".

تشير هذه الفقرة بوضوح الى أنّ ممارسة الحكومية لصلاحياتها جاء على سبيل الحصر

والإستثناء. حيث بدأ المشترع بمنع الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة من ممارسة صلاحياتها (**لا** تمارس الحكومة ... وهذه هي القاعدة الدستورية ) ومن ثم أتى بالإستثناء وحدد هذا الإستثناء ( **إلا** بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال ).

مما لا شك فيه أن المشترع لم يشأ أن يمنع الحكومة من القيام بواجباتها و ممارسة دورها، إذ من شأن ذلك أن يؤدي إلى توقف المرافق العامة وعدم الإنتظام في عمل المؤسسات وشلل في الحياة العامة وإختلال في الإقتصاد وتراخي في الأمن وغير ذلك .

وإنما أراد من ذلك أن يقيد نوعا ما هذه الحكومة ويحد من سلطتها ولربما هدف الى حماية النظام من جنوح حكومة لم تعد مسؤولة دستوريا من أن تؤدي بعض قراراتها إلى عدم الإستقرار في طبيعة النظام أو عمل المؤسسات .

وهنا لا بد من التذكير الى أن الدستور كان قد قيد عمل مجلس الوزراء بما يحد من سلطة الحكومة ويحصرها في نطاق ضيق في القرارات المصيرية، وذلك من خلال إشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء في قضايا محددة إعتبرها المشترع أساسية وذلك وفقا للفقرة (5) من المادة (65) والتي جاء فيها " أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحددة في مرسوم تشكيلها ....تعديل الدستور وإعلان حالة الطوارئ والغائها، الحرب والسلم ......."

**<u>أولا</u>: حول إنعقاد جلسات الحكومة المستقيلة**

بإستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة، لا يجوز وحتى تأليف حكومة جديدة تكليفها بأية إختصاصات تخرج عن النطاق الضيق لتصريف الأعمال، وذلك لصعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية عليها، إذ أن البرلمان يكون قاصرا حينها عن إتخاذ أي إجراء عقابي بحق الحكومة إذ أن رقابتة حينها، تكون مجردة من سلطة العقاب وهي من قبيل الشاهد فقط ، ليس إلا.

وحيث أنه لا حكم بدون مسؤولية ،تطبيقا للقواعد والمبادىء الدستورية وصونا للبرلمان وسلطته التشريعية .ولكي لا تتوقف عجلة الحياة السياسية والإدارية ومن أجل تقليل الآثار السلبية المتأتية عن فقدان الحكومة المستقيلة قدرتها على إتخاذ قرارات تعتبر ذات أهمية كبرى، لا بد من وجود قاعدة تعمل من خلالها الحكومة المستقيلة، تحمي مصالح الدولة والمجتمع، دون أن يعطيها الحق بتجاوز واقعها الدستوري كحكومة مستقيلة مقيدة الصلاحيات .وعلى قاعدة عدم الإختصاص الكلي للحكومة المستقيلة وأن تمارس الحكومة المستقيلة دورها في تصريف الأمور الجارية وهي تلك الأمور اليومية والروتينية التي تمارسها الإدارة، وعليها أن تمتنع من ممارسة الإختصاصات التي يمكن أن ترتب عليها مسؤولية سياسية أمام البرلمان في الظروف العادية .

و يبقى السؤال عن ماهية تلك الإختصاصات التي تثير مسؤوليتها حيث تكمن الإجابة عن هذه السؤال في معيار وضرورة إستمرار المرافق العامة بالإضطلاع بدورها الوظيفي الذي يعتبر حاجة وظرورة من أجل تأمين الإحتياجات الأساسية للدولة والمجتمع

لم يمنع ذلك من الإنقسام في الموقف والرأي حول إنعقاد مجلس الوزراء بين من يرى ذلك عملا دستوريا بل ضروريا وواجبا على الحكومة، وبين من يرى أن إجتماعها فيه مخالفة صريحة لنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور، حيث ساق كل فريق ما يمكن من الإستدلالات في سبيل إظهار رجاحة رأيه .

**<u>ثانيا:</u> جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال .**

ترتبط عجلة الحياة في لبنان بشكل وثيق بما ينجم عن مجلس الوزراء من قرارات والتي تصدر عنه خلال جلساته التي يعقدها .

فإنعقاد جلسات مجلس الوزراء ضرورة حتمية لإستمرار عمل المرافق العامة والمؤسسات .

فهل هي كذلك في فترة تصريف الأعمال ؟

فقد أدخل تعديل الطائف 1990تغيرات جذرية وواسعة في دور وصلاحيات مجلس الوزراء، أصبح بموجبها " بطريق العرف أو بتأثير القوانين الوضعية الهيئة الرئيسة التي تتحلق حولها الحياة السياسية في لبنان وتصدر عنها جميع القرارات الرئيسية وترتبط بها

جميع الوشائج التي تتصل بالإدارة صعودا ونزولا ."إنه أصبح بمثابة المجلس الإداري للدولة حسب تعبيرالأستاذ إدمون الرباط "([108]).

بما أن الفقرة الثانية من المادّة "64" من االدستور نصّت على ممارسة "الحكومة" لصلاحيّاتها بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال، وبما أنه من الصعوبة على حكومة تصريف الأعمال أن تمارس صلاحيّاتها وإن بالمعنى الضيّق للتصريف إلا من خلال إجتماعها، ومن الطبيعي أن يكون إجتماعها بعقد جلسة أو جلسات لذلك يصبح عقد جلسات للحكومة المستقيلة او المعتبرة كذلك أمرا ضروريا ، بل مفروضا دستوريا . على ان يكون فيها جدول أعمال الجلسة محصوراً في الأمور الدّاخلة ضمن صلاحيّات الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة.

لم يأت النص على إجتماع حكومة تصريف الأعمال صراحة، ولم يشر لذلك في أي من مواده، غير أنه من الممكن الإستنتاج أن المشترع الزم حكومة تصريف الأعمال بالإجتماع وذلك في معرض إشارته اليها في المادة 64 ( .....لا تمارس ...قبل نيلها الثقة ). وبما أنه من المعلوم أن نيل الثقة إنما يكون من خلال وثيقتها التي تعدها ( البيان الوزاري ) ومن المعلوم أيضا أن إعداد البيان الوزاري يحتاج الى إقراره في مجلس الوزراء، وهذا لا يتم إلا من خلال إجتماع الحكومة في جلسة أو أكثر، لذلك فإن نيلها الثقة مرتبط بأحد جوانبه بإنعقادها.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني هذا الإجتهاد في قرارات عديدة ، معتبرا أن الحكومة المستقيلة تستعيد كل صلاحياتها التي كانت تمارسها قبل الإستقالة عندما تواجه أعمالا ادارية يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال.

ويذهب البعض في جواز إنعقاد مجلس الوزراء في فترة تصريف الأعمال إلى حدود الخلط بين حكومة تصريف الأعمال، والحكومة مكتملة الصلاحية .

فيرون أن إجتماعها أمرا طبيعيا وفقا للدستور شرط أن يتضمن جدول أعمالها بنودا لا تخرج عن نطاق الإعمال الإدارية إلا في المواضيع التي تعتبر إستثنائية .

---

[108] د أحمد سرحال -النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية ( دار الفكر العربي –بيروت) ص 179

وحيث أنه " قد أصبحت الحكومة هي التي تتولى السلطة التنفيذية فإنه وبغياب النص الصريح، فإن أحداً لا يستطيع الحلول محلها في ممارسة شؤون هذه السلطة وإتخاذ القرارات اللازمة لتأمين سير المرافق العامة وتسيير شؤون المواطنين. وتُعزّز هذه الحجة، بالفقرة الأخيرة من المادة 64 من الدستور" (109).

بالإضافة الى ذلك نجد أن هناك من يقول " ان حكومة تصريف الأعمال شأنها شأن الحكومة العادية والتي لا تزال في السلطة ومتقلدة لإمور سلطتها، في الجانب الشرعي لمشروعية تولي السلطة بكامل صلاحياتها وإختصاصاتها، حيث لا يمكن تقييدها في ميدان تصريف العاجل من الأمور والمستجدات .

في بعض الأحيان إستعمل هذا المصطلح وإستخدم كوسيلة من قبل الحكومات المستقيلة للتهرب من إتخاذ القرارات ذات الطبيعة المحرجة سواء من النواحي (السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية ) (110).

كذلك فإن إستمرار المرافق العامة في ممارسة مهامها، يحتاج الى سلطة قائمة على هذه المرافق، تنسق عملها وتراقب آدائها، وفي النظام البرلماني تكون الحكومة هي هذه السلطة، لذلك فإن إستمرار الحكومة في ممارسة صلاحياتها ضرورة لإستمرار عمل المرلفق العامة.

ويرى هؤلاء أن هناك عدة معطيات يمكن الركون اليها في تأكيد ما يرمون اليه، إنطلاقا من الظروف الإستثنائية التي تفرض على الحكومة المستقيلة تصريف الأعمال أو ممارسة صلاحياتها كاملة، وأن الحكومة لا تعتبر مستقيلة الا بعد صدور مرسوم إستقالتها الذي جرى فيه العرف ان يصدر وبالتوقيت ذاته مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة . وكذلك أيضا السوابق التي حصلت قبل الطائف، حيث قامت الحكومة بممارسة نشاطها بالرغم من إستقالتها ، ومنها

---

109 - د عصام إسماعيل – الحكومة مجتمعة ملزمة بتصريف الأعمال-- صحيفة الأخبار- 2-7-2018

110 مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩ 2019/11/1 وكذلك موقع Strategic File 1- 11 - 2019

حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقيلة في العام 1969، وعلى الرغم من إستقالتها فقد عقدت إجتماعا لها بعد أشهر من الإنقطاع لإقرار مشروع الموازنة وإرساله الى مجلس النواب ضمن المهل المحددة بالمادة 86 من الدستور وكذلك فعلت حكومة الرئيس ( الصلح) بعد إستقالتها عام 1975وحكومة الرئيس (..الحص.) عام 1979. ومن ثم يدعم هؤلاء رأيهم باجتهادات لمجلس شورى الدولة لا سيما القرار رقم 614 تاريخ 17 كانون الاول 1969.

**<u>ثالثا :</u> عدم جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال**

وفي موازات ذلك يذهب بعض أصحاب الإختصاص الى وجوب إمتناع الحكومة عن عقد أي إجتماع فور إستقالتها أو إعتبارها كذلك، ويرون بإجتماعها مخالفة واضحة للدستور، خاصة لنص المادة 64 منه .

وفي ذلك يرى الدكتور خالد قباني أن هذه المادة من الدستور" تتحدث عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا ينعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة مستقيلة، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف إستثنائية " ([111]).

ويقول الدكتور حسن الرفاعي في حديث صحفي لـ"النهار"حول تصريف الأعمال، ودور الحكومة في هذه المرحلة أنه "ما دامت الصلاحية الأساسية الغيت بحكم إعتبار الحكومة مستقيلة، أو لأنها إستقالت، يقتضي تنفيذ نظرية تصريف الأعمال بالمعنى الضيق جدا ."

ويخلص الرفاعي الى إعتبار أن أي إجتماع للحكومة، سواءا في مجلس الوزراء أو في

مجلس وزاري يكون واقع في غير محله القانوني والدستوري إذ "لا يحق لها أن تقدم

على ما يعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية، ممثلة كما كانت وبقيت في إتفاق الطائف، في يد مجلس الوزراء مجتمعا برئاسة رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية."

---

[111] - محمد نزال صحيفة الأخبار – حكومة تصريف الأعمال : قراءات دستورية وإجتهادات 2009/9/1

فقرة ثالثة **التعميم الوزاري**

لا بد من الإشارة الى أن بعض رووساء الحكومات المستقيلة وفي معرض إدارتهم لمرحلة تصريف الأعمال، قد عمدوا الى إصدار التعاميم التي تذكر الوزراء في هذه الحكومات بما هو ملقى على عاتقهم وحدود مهامهم ، والتي يرى فيها الكثيرون تجاوزا لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء المستقيلة حكومته.

فمع تحول حكومة الرئيس نجيب ميقاتي عام 2013 الى تصريف الأعمال أصدر تعميما ( وكذلك فعل من بعده الرئيس تمام سلام اذ أصدر تعميما في تشرين الثاني 2016 إثر إعتبار حكومته مستقيلة مع بداية ولاية الرئيس عون - رقم 2016/20 - كان بمثابة تكرارٍ حرفيّ لنص هذا التعميم). طلب بموجبه من الوزراء الإلتزام بمضمون الفقرة الثانية من المادة 64 دستور، وأضاف على ذلك ما يمكن إعتباره تجاوزا للدستور ولصلاحياته في تصريف الأعمال حيث يقول:

" بما أن إعتماد نظرية «تصريف الأعمال بالمعنى الضيق» من شأنه أن يحد كثيرا من المفهوم المكرس إجتهاداً للأعمال الإدارية العادية وبالتالي فهو يقلص من الأعمال والقرارات التي كان من الممكن إعتبارها تدخل في نطاق تصريف الأعمال، لو لم تحدها المادة (64) بالنطاق الضيق"

ويضيف أنه " وكذلك يدخل في نطاق تصريف الأعمال التصرفية التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الإستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك التي يحتمل سقوطها أن لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين. وبما أن كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً لمخالفته القانون، مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات.

لذلك،

يطلب إلى جميع الوزراء:

1. حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إداراتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند (2) من المادة (64) من الدستور.

وإن كانت هذه الفقرة تعتبر تذكيرا للوزراء بما جاء في الإجتهاد لجهة تفسير النطاق الضيق لتصريف الأعمال وهذا يجد ما يبرره في متابعته للشؤون العامة، الا أن الفقرة 2 من هذا التعميم تثير عاصفة من التساؤولات حول تجاوز مضمون هذا التعميم للقواعد القانونية التي تحكم القرارات التي تتعلق بالأعمال التصرفية والتي تقتضيها الظروف الإستثنائية في مرحلة تصريف الأعمال، ويذهب أبعد من ذلك من خلال نقل صلاحيات كانت لمؤسسات أخرى وخاصة مجلس النواب، الى جهات غيرها، بما يشبه الحنين الى مرحلة ما قبل تعديلات الطائف فرأى أنه:

2-" في حال إعتبار أن ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي تقتضي الضرورة إتخاذه في خلال فترة تصريف الأعمال، إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للإستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

فهذه الفقرة تؤشرإلى أن هناك الية جديدة لإتخاذ القرارات وهذا ما لم يؤت على ذكره في الدستور، وكذلك تنسف ما جاء في تعديل الطائف الذي قلص صلاحيات رئيس الجمهورية إذ أن "ضرورة حصول الوزراء على الموافقة الإستثنائية لرئيسي الجمهورية والحكومة في ما خصّ الأعمال التصرفيّة يؤدّي عملياً إلى نقل صلاحيات مجلس الوزراء إلى رئيسي الجمهورية والحكومة، ما لا وجود له في أيّ نصٍّ دستوريّ"([112]).

---

[112] - وسام اللحام – دراسة بعنوان"حكومة تصريف الأعمال": ماذا يعني ذلك؟ نشرت في مجلة المفكرة القانونية العدد 46 تاريخ 2017/1/9

فرئيس الحكومة المستقيلة حكومته أو المعتبرة كذلك ، ليس ذا صفة أو صلاحية للحلول مكان القضاء الإداري ( مجلس شورى الدولة ) الذي فسر المعنى الضيق الضيق في إجتهاداته وبالتالي في هذا المرحلة يكون القضاء الإداري هو صاحب الصلاحية لمراقبة مشروعية القرارات التي يتخذها الوزراء وأيضا فيما إذا كانت ضمن النطاق الضيق لتصريف الأعمال أو لا .

ثم يضيف التعميم أمرا آخر يحتاج الى الوقوف والتمعن فيه، وهو تحميل موظف المسؤولية التي يعجز عن تحميلها للوزير الذي من المفترض أن يكون هو المسؤول ويكون هناك تدخلا مباشرا بعمل المدير العام وفي ذلك تجاوزا ايضا لصلاحيات الوزير فهو يعيد " التأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 92/13 تاريخ 1992/6/4(الرئيس رشيد الصلح) المتضمن الطلب إلى الإدارات العامة إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء، واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال[113].

لاحقا وبعد إستقالة حكومة الرئيس سعد الحريري، أصدرتعميمين الأول رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7 وهو أيضا تكرارا لما جاء في التعاميم السابقة، وأردفه بالتعميم 24 /2018تاريخ 28-6-2018 يرى فيه الرئيس الحريري تبيانا لمقاصد التعميم الأول فجاء فيه بعد أن يكرر مضمونه:

"وحيث أن الإدارات قد باشرت بإنجاز بعض الملفات والمعاملات التي إرتأت أنها تدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال وفقاً لمبررات تأمين حُسن وإنتظام سير العمل الإداري،

لذلـك،

---

[113] تعميم رقم 2013/10 صادر في 2013/4/19 الجريدة الرسمية العدد 18 - 25 نيسان 2013 وأيضا التعاميم رقم 2016/20 و92/13 تاريخ 1992/6/4و رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7

1- تعُتبر داخلة ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمُعاملات التي تتضمن مُستندات موقعة من الوزراء المُختصين تفيد بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ صدور التعميم رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7 والتي تقضي المصلحة العامة بإستمرارها وذلك ضمن حدود الإعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، بحيث يُمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

---

2- إن الملفات والمعاملات التي يرى فيها الوزراء المختصون إنطباقها على مبدأ تصريف الأعمال وأن من شأن توقيفها عرقلة تأمين إستمرارية المرفق العام، يُمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء ودون الحاجة للإستحصال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

على أن يبقى العمل سارياً بمضمون التعميم رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7 بما لا يتعارض ومضمون هذا التعميم.

والملاحظ هنا، أن هذا التعميم فضلا عن تجاوزه للإجتهادات التي تحدد دور الوزير وصلاحياته في مرحلة تصريف الأعمال إنطلاقا من "المعنى الضيق لتصريف الأعمال" فإنه يميز بين صلاحيات الوزير ما قبل إصدار هذا التعميم وما بعده.

وهو يعطي الوزير المستقيل الحق في تقرير الطبيعة القانونية لأي من الملفات التي بين يديه ما إذا كان يدخل ضمن تصريف الأعمال أم لا(الفقرة 2) وهو أمر ينسف أي إجتهاد أو قرار لمجلس شورى الدولة الذي يعود له الحق في تحديد هذه الطبيعة، وهذه دعوة صريحة الى الوزراء لتجاوز صلاحياتهم دون أن يتحملوا التبعات .

وكذلك فيها مخالفة واضحة للتعميم الأول التي توجب على الوزير التقيد بالحدود الدنيا لتصريف الأعمال وكذلك أتت متناقضة مع ما جاء في الفقرة (2) من التعاميم -" في حال إعتبار أن ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية... إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للإستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء" وتطلق يد الوزير في التصرف وفقا لرؤيته وبإستنسابية مطلقة،

ويكون بذلك الرئيس الحريري قد قرر "منفرداً التخلي عن صلاحياته وصلاحيات رئيس الجمهورية أيضاً، وحرّر الوزراء، بالتالي، من الحاجة إلى الحصول على الموافقة الاستثنائية، وترك لهم حق تقدير الأعمال التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال!"[114].

وفي الردود على هذه التعاميم المتكررة، كان لوزير الإتصالات في حكومة الرئيس ميقاتي ردا على تعميم الذي أصدره الأخير وهو ينطبق أيضا على كافة التعاميم بهذا الشأن وموقفا معارضا بشكل واضح لتدخل رئيس حكومة تصريف الأعمال فإعتبر " إن الوزير غير ملزم بإحالة قراراته إلى رئاسة الحكومة لأخذ الموافقة الاستثنائية، لأن التعميم رقم 10 تاريخ 2013/4/19 ليس له أي سندٍ من دستور أو قانون، بل يشكّل تعدياً على اختصاص الوزير و مجلس الوزراء و مجلس النواب" و " أن هذا التعميم قد تعدى على صلاحية الوزير المقررة في المادة 66 من الدستور، وجعل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية مرجعاً تقريرياً بدلاً من الوزير تكون موافقتهما هي مصدر القوة التنفيذية للقرار، ورفضهما يجعل من قرار الوزير غير نافذ وليس له أثر. وهذا ما يشكلاً خرقاً للدستور وإعطاء سلطة حق إغتصاب صلاحية دستورية بموجب تعميم يفترض أنه غير منتج لأي أثر ولا يرقى لمرتبة القرار الإداري".

وأن هذا التعميم " قدعطّل اجتماعات مجلس الوزراء الإلزامي بحكم المادة 64 من الدستور، وأحلّ رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة محلّ مجلس الوزراء مجتمعاً، وأن الإستمرارية في تطبيق هذا التعميم غير الدستوري، سيؤدي إلى إستمرار تعطيل مؤسسة مجلس الوزراء.

وأنه تعد واضح على إختصاص مجلس النواب حيث "إن المادة 69 من الدستور أوجبت إنعقاد مجلس النواب حكماً في حالة كون الحكومة هي حكومة تصريف أعمال، والسبب في هذا الانعقاد الحكمي هو لإعطاء الحكومة الموافقة الإستثنائية على القرارات اللازمة لتسيير شؤون البلاد والتي تخرج عن المعنى الضيق لتصريف الأعمال. ولهذا فإن تعميم رئيس

---

[114] إيلي الفرزلي الإثنين 2 تموز 2018 صحيفة الأخبار /سياسة" الحريري يبيح للجراح... «وهب» قطاع الاتصالات "

الحكومة، ومنعه انعقاد مجلس الوزراء، قد أدى لإغتصاب صلاحية مجلس النواب بالتعاون مع الحكومة في فترة تصريف الأعمال.

و يمضي الوزير في تفنيد ما يعتبره تجاوزا من رئيس الحكومة لصلاحياته ومخالفا للدستور ولا يستند إلى قواعد قانونية أو عرفية فيقول :

إن إستناد قراركم على كتاب صادر عن المدير العام، يؤدي إلى جعل كتابكم مشوباً بعيب مخالفة الدستور، من ناحيتين:

**الناحية الأولى**: إنه جعل من المدير العام رقيباً على أعمال الوزير، من خلال تبليغ نسخاً من قرارات الوزير إلى رئاسة مجلس الوزراء والهيئات الرقابية، وهذا الأمر يشجّع المدراء على مخالفة أوامر رؤسائهم ما يخلّ بالعمل الإداري ويمنع ويعيق تطبيق المادة 66 من الدستور التي تمنح الوزير صفة المسؤول الأول والوحيد عن أعمال وزارته.

**الناحية الثانية**: أنه يخالف الفقرة 8 من المادة 64 من الدستور، لأنه أتاح لرئيس الحكومة التواصل مع المدراء العامين بدون حضور الوزراء المختصين.[115]

---

في الخلاصة، فإن ما جاء به التعميم لا ينسجم مع ما خلص اليه ما مجلس الشورى، الذي يعطي المعنى الضيق لتصريف الأعمال تفسيرا عمليا وبعدا تنظيميا لإدارة مصالح البلاد في مرحلة ما قبل نيل الحكومة الجديدة الثقة ما يعني أن الرئيس المستقيل إنما اراد أن يكتسب من حال الفراغ صلاحيات غير منصوص عليها وغير معتمدة في العمل الحكومي، وهو بالتالي أراد أن يضيف الى إلأجتهادات إجتهدا شخصيا غير معلل فقهيا، وكذلك فيه محاولة للتاثير على تلك الإجتهادات والتشكيك بفاعليتها.

[115] كتاب وزير الإتصالات نقولا الصحناوي رقم 1/وإ **الموضوع:** القرار رقم 1/680 تاريخ 2013/10/18 تكليف موظف بمهام رئاسة منطقة هاتفية

وهذا ما ظهر جليا من خلال طلب الموافقة الإستثنائية من رئيسي الجمهورية والحكومة في حال إعتبار أي قرار إداري من الأعمال التصرفية حيث تقتضي الضرورة إتخاذه في خلال فترة تصريف الأعمال، وكذلك تحميل المدير العام مسؤلية ليست موجودة أصلا .

وأكثر من ذلك، فقد ورد في طلب الموافقة الاستثنائية أنه "على أن يعرض القرار لاحقاً على مجلس الوزراء في أول جلسة يعقدها" وهذا يعد تجاوزا لما جاء في قرار لمجلس الشورى، إذ "لا يمكن لحكومةٍ تصرّف الأعمال أن تقيّد الحكومة اللاحقة (مجلس الشورى قرار رقم 700)، وتقييدا لعملها.

وحيث أنه ليس لرئيس مجلس الوزراء سلطةً تسلسليّةً على الوزراء،يصبح تجاهل الوزراء لهذه التعاميم أمرا مشروعا، وعليهم رفضه لمخالفته الدستور وكونه صادر عن جهة غير ذات صلاحية أو إختصاص، وإعتبار هذه التعاميم في شقها المخالف منعدمة الوجود .

وقد اعتبرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أن "توجيه التعاميم في دوائر الدولة هو مظهر من مظاهر السلطة التسلسلية التي يمارسها الوزير وحده ضمن وزارته بما له من حق الاشراف والرقابة على موظفي الوزارة بوصفه الرئيس التسلسلي"[116]

116 - هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل استشارة رقم 122/ر تاريخ 1996/4/18

# الخاتمة

إن تصريف الأعمال هو من الأعمال التي تقوم بها الحكومية المستقيلة او التي لم تنل ثقة المجلس النيابي بعد، بهدف إستمرار عمل المرافق العامة العاملة في خدمة الدولة والمجتمع ، في( ظروف إستثنائية) وفقا للنصوص التشريعية العادية ، وإذا كان من الضروري للحكومة المستقيلة التوسع في تصريف الأعمال، فلا بد أن تتوافر شروط ثلاث كالتي وضعها القضاء الاداري الفرنسي للأخذ بنظرية الظروف الإستثنائية وهي وجود الظرف الإستثنائي وإستحالة مواجهته بالطرق القانونية، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة .

ولا تختلف الآراء الفقيه حول تبدل مرحلة تصريف الأعمال في لبنان ما قبل تعديل الطائف وما بعده، وذلك تبعا للتغيير الجوهري في كيان مجلس الوزراء كمؤسسة ودور الحكومة وصلاحياتها.

ولكنه يبقى من الثابت أن الفقه الدستوري سواء في فرنسا أو في لبنان لم يستطع أن يقدم تعريفا واضحا ومحددا ودقيقا لتصريف الأعمال كقاعدة يمكن تطبيقها في عمل الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك .

بغياب شبه التام للنصوص الدستورية التي تتناول تصريف الأعمال كواقع إداري وسلوك سياسي تمارسه الحكومة الفاقده لكيانها الدستوري التام وفقا للمادة التاسعة والستين من الدستور اللبناني، أو قبل نيلها الثقة وفقا للفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين، يبقى للقضاء الإداري مهمة إظهار حدود تصريف الأعمال بما يؤمن إستمرار عمل المرافق العامة ويحفظ للدولة مصالحعها بما لا يتعارض مع الدستور .

فما قبل الطائف حدد مجلس شورى الدولة في قراره 614 راشد / الدورلة الغاية من تصريف الأعمال بأنه " في الفقرة الواقعة بين إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة وتشكيل الحكومة الجديدة ، "لا يمكن لعجلة الدولة ان تتوقف " ولذلك تبقى الوزارة مولجة بتكليف من رئيس الجمهورية بتصريف الأعمال "([117])

[117] مجلس شورى الدولة مرجع سابق

أما حدوده ومدى تطبيقه وهو ما يعكس ايضا حدود صلاحيات الحكومة المستقيلة ، فقد إعتبرها المجلس وفي القرار ذاته بأنها " التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال"

فيما إعتبر الإجتهاد الإداري الفرنسي أن هناك نوعان من الأعمال التي تمارسها السلطة الإجرائية:

أ- الأعمال العادية، وهذه الأعمال تخضع لرقابة القضاء الإداري إبطالا وتعويضا

ب-الأعمال الحكومية، وهي أعمال خاضعة فقط لرقابة البرلمان حيث أن هذه الأعمال انحسرت الى إنحصرت بالأعمال المتعلقة بالعلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعة ، وكذلك الأعمال التي تربط الحكومة بالدولة وأيضا الاعمال الحربية . فراى مجلس شورى الدولة الفرنسي في قرارله صادر في 1952/4/4 أن تقدير ما إذا كانت الأعمال الإدارية التي تتخذها الحكومات المستقيلة تدخل في نطاق تصريف الأعمال أم لا، يخضع لرقابة القضاء الإداري.

وقد كرس تعديل الطائف مبدأ تصريف الأعمال دستوريا في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين وحدده " بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". الا ان ذلك أدى الى مزيد من الغموض حول ماهيته وحدوده، في حين أن الإجتهاد الإداري ميّز في تحديده للأعمال العادية بين الأعمال الإدارية والأعمال التصرفية:

فحصر الأعمال العادية التي يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها بالأعمال الإدارية وهي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها.
فيما إعتبر أن الأعمال التصرفية والتي لا يجوز للحكومة القيام بها ، هي الأعمال التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية .
هكذا وبالرغم من تعريف الإجتهادات لطبيعة الأعمال التي تتصف بالعادية أو التصرفية ، إلا أن ذلك لم يحد من صلاحيات الحكومة المستقيلة بشكل واضح ، ذلك لأن قاعدة تسيير المرفق العام ليس لها من ظوابط ، فهي مفتوحة ، وأيضا المصلحة للعليا للدولة إنطلاقا من نظرية الظروف الإستثنائية .

ويبقى أن تصريف الأعمال سواء بالمعنى الضيق (وفقا للدستور ) أو الواسع (وفقا للظروف الإستثنائية ) يبقى عملا حكوميا تمارسه السلطة التنفيذية في مرحلة تكون هذه السلطة خارج الرقابة البرلمانية ، ولا تخضع للمسؤولية السياسية التي تمارسها عليها السلطة التشريعية ،
الأمر الذي قد يؤدي الى قيام السلطة الغير مسؤولة سياسيا بأعمال أساسية ترتب مسؤولية والتزاما على الحكومة التي تلي .
عليه فإن عمل الحكومة في هذه المرحلة يجب أن يبقى ضمن الأعمال الروتينية اليومية التي لا ترتب مسؤولية سياسية ذلك لأن "كل ما يمكن أن يشغل مسؤولية الحكومية السياسية يخرج عن نطاق تصريف الأعمال . ولكن يبقى السؤال مطروحا إذ ما من عمل تقدم عليه الحكومة إلا ويمكن مساءلتها عليه من قبل البرلمان "( [118])
وحكومة تصريف الأعمال ، كما الأعمال الداخلة في مفهوم تصريف الأعمال، تعبيرا عن واقع إستثنائي يترك آثارا سلبية في مختلف النواحي ، إن على صعيد النظام والحكم ، أو على صعيد الشؤون العامة للمجتع . وهذا يعكس في جوهرة حال التخبط السياسي غير المحتكم الى قواعد دستورية ثابتة ، أضف الى ذلك تاثير هذا الأمرعلى الإستقرار العام في البلاد نتيجة العوامل الطائفية التي تحكم عمل المؤسسات التي تجد نفسها محكومة أصلا بمراعاة القواعد الطائفيية التي نص عليها الدستور أوالأعراف التي طبعت السلوك العام للدولة والمجتمع . خاصةعند التأخر في تشكيل الحكومات وإطالة أمد المرحلة الانتقالية وهذا " هو دلالة واضحة على عدم الاحترام للعقد الاجتماعي وللدستور والقوانين الاجرائية والتي تحكم هكذا حالات لدواعي شخصية ولمآرب سياسية بحتة "([119])

وعليه فإن كيان الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال ودورها وصلاحياتها ، وبالرغم من تعرض بعض الإجتهاد لذلك ، الا أن ذلك لم يكن كافيا لتبيان كل ما يتعلق بمسارها وصيرورتها ، وكذلك مدى خضوعها للرقابة من قبل البرلمان ، وهي ، أي الحكومة ، محكومة ببقائها برضى السلطة التشريعية ، ومع ذلك فقد أثارت مرحلة تصرف الأعمال بعض التساؤلات حول عمل البرلمان في مرحلة تصريف الأعمال بالرغم من مضمون الفقرة الثالثة من المادة 69 أنه " عند إستقالة الحكومة أو إعتيارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكما في دورة إنعقاد إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة "
وهوما يرى فيه البعض انعكاسا سلبيا وتدخل غير مبرر في عمل السلطة التشريعة ( ام السلطات ).

[118] د- زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - مرجع سابق ص 850

[119] د- محيي الدين الشحيمي - مفهوم حكومة تصريف الأعمال- مصدر سابق

من المعلوم ان للحكومة دورا مهما في عمل المجلس النيابي التشريعي كإقتراحات القوانين وإعداد مشروع الموازنة ، ولكن هذا الدور يمكن وصفه بالتمهيدي والإعدادي ، فالمجلس مؤسسة دستورية مستقلة تتمتع بصلاحيات نص عليها الدستور، فلا يجب أن تتوقف عن ممارسة صلاحياتها عند تعثر عمل مؤسسة دستورية أخرى أو تقيد عملها بإستقالتها إعتبارها كذلك ، خاصة وأن من أبرز مظاهر الأنظمة البرلمانية ، مبدأ الفصل بين السلطات .

ويبقى ان حال الإرباك السياسية وغيرها التي تنجم عن مرحلة تصريف الأعمال تستوجب إعادة النظر في النصوص التي تتناول هذه المرحلة وخاصة الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور اللبناني ، التي " تحتاج إلى من يجرؤ على وضعها قيد التشريح والمناقشة لضبط أحكامها بصورة واضحة بعد أن تحولت في أكثر من مرة إلى عائق ينعكس سلباً على عمل الدولة ان لم يكن أفدح من ذلك.[120]

---

[120] احمد زين – الثقة وتصريف الأعمال 2013/4/17 السفير سابق

## المراجع


1- إسماعيل ، عصام - النظام السياسي والدستور اللبناني
2- بري ، نبيه - مقابلة خاصة
3- باز ، جان - الوسيط في القانون الدستوري
4- ثابت ، غبريال وجدي – السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية
5- الجمل ، يحي – نظرية الضرورة في القانون الدستوري
6- الخطيب ، أنور – المجموعة الدستورية ج ٥
7- رباط ، إدمون – الوسيط في القانون الدستوري
8- سرحال ، أحمد – النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية
9- شكر ، زهير - الوسيط في القانون الدستوري – نشأة ومسار النظام الستوري
10- سليمان ، عصام – الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق
11- الغزال ، إسماعيل – القانون الدستوري والنظم السياسية
12- كبارة ، نزيه – السلطات التنظيمية في لبنان وظوابطها
13- المولى ، حيدر – ممارسة مجلس الوزراء لصلاحياته الدستورية
14- منسى ، بشارة – الدستور اللبناني - أحكامه وتفسيره
15- نويهض ، بيان – تطور النظام الدستوري والسياسي في لبنان ١٩٢٠- ١٩٩٥


### دراسات


16- إسماعيل ، عصام – الحكومة ملزمة بالإنعقاد في فترة تصريف الأعمال
17- جريصاتي ، سليم – تصريف الأعمال بالمعنى الضيق
18- حبيقة ، سمير – ديمقراطية التهدئة ما بين بلجيكا ولبنان
19- خليفة، مادلين -قراءة في تموذج حكومة تصريف الأعمال البلجيكية وتصريف الأعمال
20- زين ، أحمد- الإستقالة لا تمنع إنعقاد الحكومة ولا تلغي الدورالتشريعي للمجلس
21- الشحيمي ، محي الدين – مفهوم جكومة تصريف الإعمال – دراسة شاملة

22- عبلا ،وليد – الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته
23- قباني ، خالد – حكومة تصريف الأعمال في لبنان تثير إشكاليات دستورية
24- قبلان، قبلان – الحكومة المستقيلة وتصريف الأعمال
25- قبلان ،قبلان – التشريع في المجلس النيابي وتصريف الأعمال
26- كنعان، إبراهيم – دراسة قانونية عن حدود تصريف الأعمال
27- المصري، شفيق - مهام حكومة تصريف الأعمال لا تشمل القرارات ذات الطابع السياسي
28- مخيبر ، غسان – ماذا عن الإنعقاد الحكمي ، تفعيل عمل المجلس

**وثائق**

29- الدستور اللبناني
30- الدستورالفرنسي
31- مجلس شورى الدولة اللبناني
32- مجلس الدولة الفرنسي
33- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني
34- هيئة التشريع والقضايا في وزارة العد اللبنانية

**صحف – مجلات – مواقع**

35- الأخبار – السفير – الشرق الأوسط – اللواء- المفكرةالقانونية
الموقع الرسمي لمجلس الوزراء -العربية نت – znn-

## فهرس